

# LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES



Dr. NELSON FDO. LOPEZ JACOME

SERIE

JURÍDICA

8

**ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES  
ECUATORIANAS, AME**



**LOS SERVIDORES PUBLICOS  
MUNICIPALES**

**JURISPRUDENCIA**

**AUTOR: Dr. Nelson Fernando López Jácome**

**SERIE JURIDICA Nº 8  
1999**

**Dr. Nelson Fernando López Jácome**

- *Abogado y doctor en jurisprudencia en la Universidad Central del Ecuador, Quito.*
- *Especialista en Contratación Pública, por la Universidad Subregional Andina "Simón Bolívar" Quito.*
- *Abogado e instructor de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME.*
- *Profesor de la Universidad Intercontinental, Quito.*

**ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS, AME**

**SERIE JURIDICA Nº 8**

**LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES**

**Jurisprudencia**

**Dr. Nelson Fernando López Jácome**

**REVISION:**

Econ. Jorge Proaño Bonilla

**SECRETARIO GENERAL DE LA AME**

Dr. Guillermo Salazar

**DIRECTOR DE ASESORIA JURIDICA**

**LEVANTAMIENTO DE TEXTO**

Nadya Ruiz,

Catalina Armas

**EDICION**

Santiago Ribadeneira

**EDITOR AME - GTZ**

**DISEÑO Y DIAGRAMACION**

Pablo Flores

**AREA DIAGRAMACION AME**

**IMPRESION**

Jorge Vaca

Fabian Rodríguez

**IMPRENTA AME**

**INDICE GENERAL**

Pág.

<b>PRESENTACION</b> .....	<b>9</b>
<b>INTRODUCCION</b> .....	<b>11</b>
 <b>CAPITULO I</b>	
<b>1. LOS SERVIDORES MUNICIPALES</b> .....	<b>15</b>
1.1. Consideraciones Generales .....	<b>15</b>
1.2. Concepto .....	<b>15</b>
1.3. Diferencia entre Funcionario y Empleado .....	<b>16</b>
1.3.1. Funcionario .....	<b>17</b>
1.3.2. Empleado .....	<b>18</b>
1.3.3. Funciones .....	<b>18</b>
<b>2. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL MUNICIPAL</b> .....	<b>19</b>
2.1. La Autonomía Municipal .....	<b>21</b>
<b>3. EL SERVICIO CIVIL ECUATORIANO</b> .....	<b>28</b>
3.1. Servidores Comprendidos .....	<b>28</b>
3.2. Servidores no Comprendidos .....	<b>30</b>
3.3. Requisitos para el Ingreso .....	<b>31</b>
<b>4. EL NOMBRAMIENTO</b> .....	<b>32</b>
4.1. Clases de Nombramientos .....	<b>33</b>
4.1.1. Nombramiento para Periodo Fijo .....	<b>33</b>
4.1.2. Nombramiento Provisional .....	<b>34</b>
4.1.3. Nombramiento Definitivo .....	<b>34</b>
4.1.4. Documentos Necesarios para el Registro de Nombramientos y Contratos de Servicios Personales .....	<b>34</b>
<b>5. EL NEPOTISMO</b> .....	<b>35</b>
5.1. Su Origen .....	<b>35</b>
5.2. Qué es el Nepotismo .....	<b>36</b>
5.3. El Nepotismo dentro de nuestro Ordenamiento Juridico .....	<b>36</b>
5.4. La Consanguinidad y la Afinidad .....	<b>37</b>
5.5. Líneas y Grados .....	<b>38</b>

## LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES

<b>6.</b>	<b>EL PLURIEMPLEO</b> .....	<b>40</b>
<b>7.</b>	<b>LA CARRERA ADMINISTRATIVA</b> .....	<b>40</b>
7.1.	Del Ingreso a la Carrera Administrativa .....	41
7.2.	De las Garantías de los Servidores de Carrera .....	42
7.3.	Pérdida y Suspensión de la Calidad de Servidor de Carrera .....	42
7.3.1.	Por Destitución .....	42
7.3.2.	Por desempeñar otro Puesto .....	43
7.4.	Servidores Excluidos de la Carrera Administrativa .....	43
7.5.	Exclusión en la Carrera Administrativa Municipal .....	44
<b>8.</b>	<b>REMOCION DE FUNCIONARIOS NOMBRADOS POR EL CONCEJO MUNICIPAL</b> .....	<b>44</b>
<b>9.</b>	<b>SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS A LA LEY DE SERVICIOS PERSONALES POR CONTRATO</b> ...	<b>48</b>
9.1.	Precisiones .....	48
9.2.	Recomendaciones .....	50
9.3.	Modelo de Contrato de Prestación de Servicios Personales .....	52
	PRIMERA: COMPARECIENTES .....	52
	SEGUNDA: OBJETO .....	53
	TERCERA: PRECIO Y FORMA DE PAGO .....	53
	CUARTA: PLAZO .....	53
	QUINTA: BENEFICIOS .....	53
	SEXTA: TERMINACION .....	53
	SEPTIMA: REGISTRO .....	53
	OCTAVA: IMPREVISTOS .....	54
	NOVENA: CONTROVERSIAS .....	54

## CAPITULO II

<b>10.</b>	<b>LA RESPONSABILIDAD</b> .....	<b>57</b>
10.1.	La Responsabilidad Administrativa .....	59
10.2.	Las Sanciones Disciplinarias .....	64
10.3.	Potestad Disciplinaria Sancionadora .....	65
10.4.	Principios del Derecho Disciplinario .....	65
10.4.1.	Principios más importantes que deben ser Aplicados en el Ejercicio del Régimen Disciplinario .....	66
	El Principio de Legalidad .....	66
	El Principio de la Tipicidad de la Falta .....	66

ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS

	El Principio de la Culpabilidad .....	66
	El Principio de la Compatibilidad e Independencia entre Sanciones Disciplinarias y Penas Judiciales .....	66
	El Principio del Debido Proceso .....	66
	El Principio a la Defensa .....	67
<b>10.5.</b>	<b>Imposición de Sanciones Disciplinarias .....</b>	<b>67</b>
10.5.1.	Amonestación Verbal y Escrita .....	67
	Posibles Causas de Amonestación Verbal .....	67
	Posibles Causas Amonestación Escrita .....	68
10.5.2.	Las Sanciones Pecuniarias o Multas .....	68
	Posibles Causas .....	69
10.5.3.	La Suspensión Temporal.....	69
	Posibles Causas .....	71
10.5.4.	La Sanción de Destitución.....	71
	Posibles Causas .....	71
<b>10.6.</b>	<b>Pluralidad de Faltas .....</b>	<b>73</b>
<b>10.7.</b>	<b>Efectos Jurídicos de la Destitución .....</b>	<b>73</b>
	Inhabilidad Temporal .....	73
	Inhabilidad Permanente .....	73
<b>10.8.</b>	<b>Nombramiento Provisional .....</b>	<b>73</b>
<b>10.9.</b>	<b>Restitución y Pago de Sueldos .....</b>	<b>73</b>
<b>11.</b>	<b>EL SUMARIO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>74</b>
11.1.	Puntualizaciones .....	74
11.2.	Concepto .....	74
11.3.	Procedimiento .....	75
11.4.	Resolución y Notificación .....	77
<b>12.</b>	<b>EJEMPLO DE SUMARIO ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>78</b>
	<b>PROCEDIMIENTO .....</b>	<b>78</b>
12.1.	Conocimiento del Alcalde de una Falta Disciplinaria .....	79
12.2.	Disposición del Alcalde ordenando la Iniciación del Sumario Administrativo .....	80
12.3.	Nombramiento de Secretario ad hoc .....	81
12.4.	Acta Inicial del Sumario Administrativo .....	82
12.5.	Acta de Posesión del Secretario ad hoc .....	83
12.6.	Notificación a la Acusada .....	84
12.7.	Razón de la Notificación .....	85
12.8.	Providencia para Receptar Declaraciones Testimoniales .....	85
12.9.	Declaración Testimonial de la Acusada .....	86

## LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES

12.10.	Declaración de Testigos .....	87
12.11.	Informe sobre Conclusiones y Recomendaciones .....	88
<b>13.</b>	<b>LA AUDIENCIA ADMINISTRATIVA .....</b>	<b>89</b>
13.1.	Concepto .....	89
13.2.	Ejemplo .....	90
13.3.	Informe sobre Conclusiones y Recomendaciones .....	91

## CAPITULO III

<b>14.</b>	<b>DERECHOS DEL SERVIDOR PARA RECLAMAR .....</b>	<b>95</b>
14.1.	Reclamación Administrativa .....	95
14.2.	Impugnación del Servidor de Carrera Administrativa .....	96
14.3.	Presentación de la demanda .....	96
14.4.	Término de Prueba .....	97
14.5.	Alegatos y Sentencia .....	98
14.6.	Recursos de Apelación .....	98
14.7.	Trámite de Oficio .....	98
14.8.	Impugnación Servidor no de Carrera .....	98
14.9.	Recurso Subjetivo o de Plena Jurisdicción, Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo .....	99
14.10.	Competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso-Administrativo .....	101
14.11.	Recurso de Casación .....	102
14.12.	Recurso de Hecho .....	103

## CAPITULO IV

<b>15.</b>	<b>OTRAS FORMAS DE TERMINACION DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....</b>	<b>107</b>
15.1.	El Desistimiento .....	107
15.1.1.	Concepto .....	107
15.1.2.	Formalidades .....	107
15.2.	Ejemplo del Trámite de Desistimiento .....	108
	Presentación del Escrito .....	108
	Reconocimiento de Firma Rúbrica .....	109
	Auto Aceptando el Desistimiento .....	109
	Efectos del Desistimiento .....	103

15.3.	El Allanamiento .....	104
	Concepto .....	104
	El Allanamiento de los Particulares .....	104
	El Allanamiento de la Administración .....	104
	Efectos de Allanamiento .....	105
15.4.	Reconocimiento Extraprocesal de la Pretensión .....	105
15.5.	El Abandono .....	106
	Requisitos para el Abandono .....	106
	Forma de Declarar el Abandono .....	106
	Escrito de Petición de Abandono .....	107
	Procedimiento ante El Tribunal .....	107
	Acto Declarando el Abandono .....	108
	Efectos del Abandono .....	108
<b>16.</b>	<b>JURISPRUDENCIA SOBRE DESTITUCIONES SERVIDORES MUNICIPALES .....</b>	<b>109</b>
	<b>Bibliografía .....</b>	<b>153</b>
	<b>Abreviaturas Utilizadas .....</b>	<b>160</b>



## PRESENTACION

La presente obra "Los Servidores Públicos Municipales", del doctor Nelson Fernando López Jácome, abogado de la AME, enfoca la temática importante de la administración de recursos humanos municipales, señalando su base legal, alcances, interpretaciones, jurisprudencia y su aplicación práctica, para el ejercicio cotidiano de labores dentro de las relaciones entre empleadores y empleados sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

El Dr. López, como resultado de su experiencia en la capacitación a los servidores municipales, en esta temática entrega un importante material destinado a una administración basada en el mérito y en la garantía de estabilidad bajo el principio de la Carrera Administrativa, así como en la capacitación del personal para el pleno conocimiento de sus deberes y derechos.

Felicito al Dr. Nelson Fernando López Jácome por este importante trabajo profesional y aprovecho la oportunidad para presentar la obra a las diferentes municipalidades del país como tema de consulta de la labor diaria, debido a que el autor utiliza un lenguaje sencillo, práctico y preciso, sustentando sus opiniones y recomendaciones con el criterio acertado de la doctrina en el contexto del Derecho Administrativo, y la Jurisprudencia expedida por la Corte Suprema de Justicia de nuestro país.

**Dr. Luis Fernando Torres Torres**  
**PRESIDENTE DE LA ASOCIACION DE**  
**MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS**



## INTRODUCCION

El presente estudio está dirigido a los funcionarios y empleados de las municipalidades ecuatorianas, de manera especial a quienes desempeñan los puestos de Procuradores Síndicos y Jefes de Recursos Humanos, sin embargo, dada la importancia de su contenido, el interés es general para todos los servidores públicos.

Analizaremos la administración de los recursos humanos municipales en función de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento General de Aplicación, así como a la Ordenanza de Administración de Personal aprobada por el Concejo, que para el efecto debe dictarse, que constituyen en conjunto la base legal de la Administración de Recursos Humanos, dejando para un análisis posterior y más profundo el tema de la administración de personal de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo.

Su objetivo esencial es el de fortalecer la autogestión en materia de administración de recursos humanos, asimilando procedimientos legales que en este documento se señalan, para lo cual transmitiremos las experiencias recogidas en los municipios e instituciones de la administración gubernamental, en nuestro transitar por más de 15 años de servicio en la Administración Pública, centrandó su análisis en el ingreso del personal, la carrera administrativa y la cesación de funciones por destitución.

Se pretende orientar con sutiles reflexiones a las autoridades, llámense Alcaldes, Concejales y Directores, en el respeto al ordenamiento jurídico, fundamentalmente en la estabilidad laboral que garantice los derechos de los servidores en la prestación de sus delicadas y tesoneras funciones al servicio de la comunidad, institucionalizando en las municipalidades "la carrera administrativa".

Es evidente que la ausencia de políticas claras en la administración municipal sobre "la carrera administrativa de sus servidores" se constituye en una gran deficiencia que lleva al desaprovechamiento de valiosas experiencias y a la ausencia de personal de probada capacidad técnica y profesional. Los bajos niveles de efectividad se derivan de inadecuados estímulos de promoción tanto en el orden profesional como económico, lo que produce que la sociedad continúe adoleciendo de la administración que necesita.

Con la instauración de la carrera administrativa habrá de reivindicar un derecho legítimo y justo de los servidores municipales que le ha sido escatimado hasta la

fecha. La instauración de una política de superación personal institucionalizada propiciaría un sistema de eficiencia de los gobiernos seccional y central en los cuales la burocracia dejaría de tener la connotación despectiva con la que actualmente se le asocia.

Nos referiremos asimismo a las responsabilidades de los servidores en el ejercicio de sus funciones hasta el procedimiento de la destitución por violación de sus deberes establecidos en la Ley de Régimen Municipal, Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Ordenanzas y demás Reglamentos Internos, que originan la imposición de sanciones disciplinarias, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que diera lugar el caso.

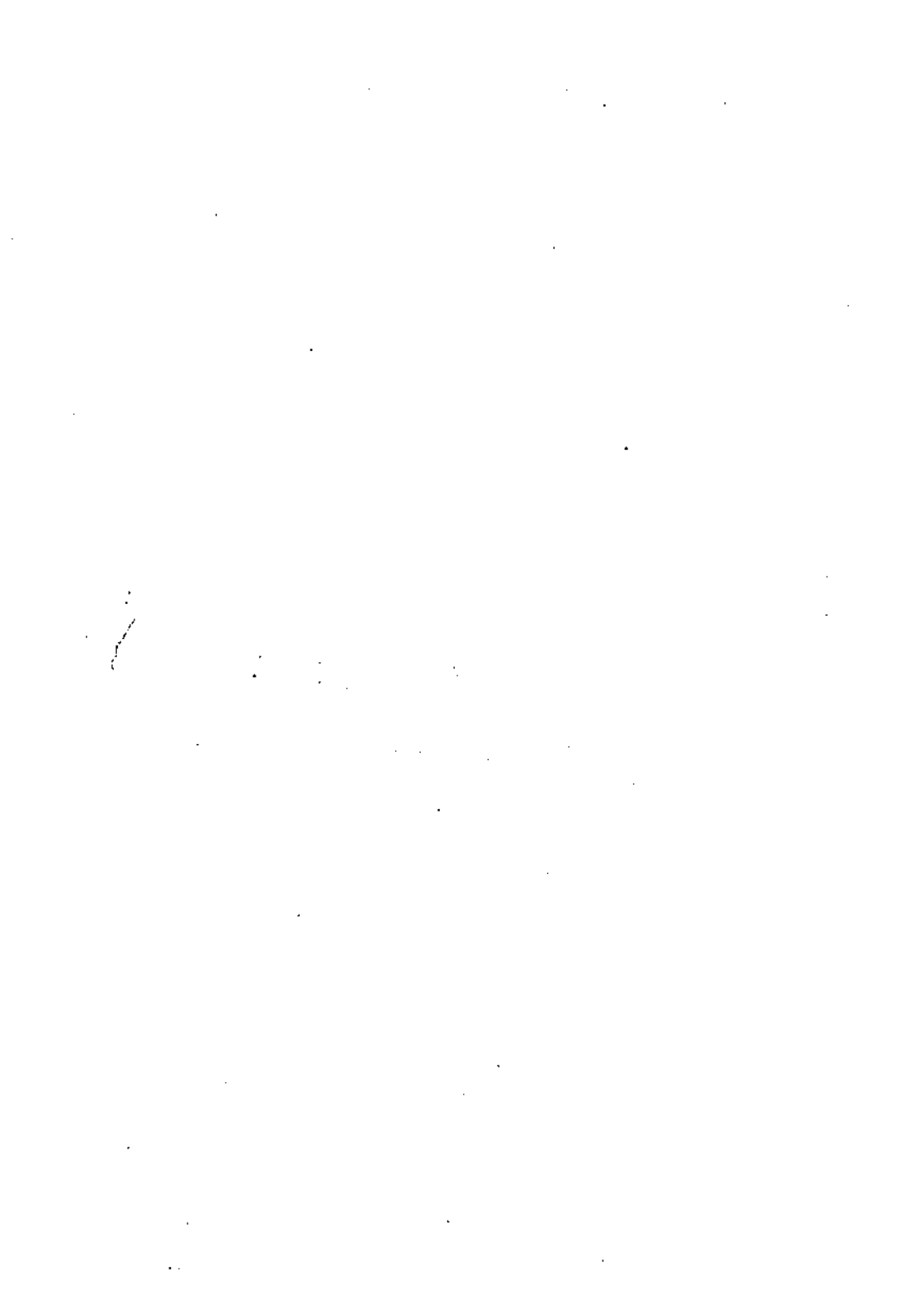
Señalaremos los procedimientos del sumario y la audiencia administrativa como garantía al derecho irrenunciable a la defensa y al debido proceso contemplado por primera vez en la Constitución Política de la República, de tal manera que la destitución de los servidores municipales respondan al cometimiento de una falta grave que lesiona los intereses institucionales y no a la arbitrariedad de las autoridades de turno, sean éstas del régimen seccional autónomo o del gobierno central.

Finalmente me permito indicar que en el documento se cita al pie de cada párrafo los artículos de Ley relacionados con el tema que se analiza, manteniendo concordancia con los diferentes cuerpos legales a fin de que su texto sea una verdadera fuente de consulta y de fácil manejo para quienes no tienen formación jurídica, ahondando con el criterio doctrinario y con los fallos y jurisprudencia del Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo, Sede Quito y la Corte Suprema de Justicia, respectivamente.

**Nelson Fernando López Jácome**

# CAPITULO I





## CAPITULO I

### 1. LOS SERVIDORES MUNICIPALES

#### 1.1. Consideraciones Generales

Las municipalidades del país, para cumplir con sus fines establecidos en la Ley, cuenta en su organización interna con el elemento humano que desarrolla funciones administrativas y técnicas, llamado servidores públicos, a través de los cuales se cumplen las funciones primordiales del Municipio; entonces sus deberes se dirigen a impulsar el desarrollo de la obra pública procurando el bienestar material de la colectividad y contribuyendo al fomento y protección de los intereses locales; planificar e impulsar el desarrollo físico del cantón, sus áreas urbanas y rurales; y, acrecentar el espíritu de nacionalidad, el civismo y la confraternidad de los vecinos, para lograr el creciente progreso y la indisoluble unidad de la nación.

Para el logro de sus fines, el municipio cumplirá las funciones asignadas en el Art. 15 de la Ley de Régimen Municipal.

Ref: Arts. 1, 2, 12, 15 IRM.

#### 1.2. Concepto

Servidor público es toda persona natural legalmente nombrada para prestar servicios remunerados en dependencias fiscales, instituciones de Derecho Público y Privada con finalidad social o pública.

No cabe ninguna duda que en esta conceptualización de la administración pública se encuentran inmersas las municipalidades de país, sus empresas y demás organizaciones creadas mediante ordenanza.

Ref: Art. 2 LSCYCA, Art. 383 LOAFYC.

En este concepto legal se deja al margen a aquellas personas que, sin tener nombramiento, ejercen funciones públicas de manera permanente y habitual, es decir, con relación de dependencia, como es el caso del personal amparado por la Ley de Servicios Personales por Contrato, que se rige también supletoriamente por las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

El personal que labora en el servicio civil bajo el régimen de la ley de Servicios Personales por Contrato tiene derecho a todos los beneficios económicos contemplados en la Ley de Remuneraciones y su Reglamento General.

Entonces, el servicio civil ecuatoriano se encuentra garantizado por la Constitución Política de la República como norma suprema y por dos cuerpos normativos, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y la Ley de Servicios Personales por Contrato, esta última, por su importancia, será objeto de análisis posterior.

Ref: Art. 124 CPR; Art.8 LSCYCA; Art.30 Reg.IR.

Al referirse a los servidores públicos, la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control en su Art. 383, manifiesta que, se entenderá por tales a todos los funcionarios y empleados del sector público. Añade que, si solo se dijera empleados públicos, se entenderá referirse a los que son de libre nombramiento y remoción de la función ejecutiva. Si la referencia fuere a los que están remunerados por el erario nacional, se entenderá aquellos que perciben sueldos provenientes de partidas constantes en el Presupuesto General del Estado.

El Profesor Gustavo Penagos en su obra Derecho Administrativo, define a los servidores públicos de manera clara y sencilla, dice: "Los servidores públicos están al servicio del Estado y de la comunidad; ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la Ley y el Reglamento". Podemos auscultar que este concepto es recogido por nuestra legislación y se encuentra establecido en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, como analizamos en líneas anteriores.

Ref: Art. 2 LSCYCA; Art. 383 LOAFYC.

### 1.3. Diferencia entre Funcionario y Empleado

Es necesario puntualizar el significado y alcance de los términos funcionario y empleado, al existir contradicciones entre la reforma al Art. 383 de la LOAFYC, la Doctrina y la Jurisprudencia del extinto Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

De acuerdo a la disposición legal invocada de la LOAFYC, ésta manifiesta que al hablar de "Servidores Públicos, se entenderá por tales a todos los funcionarios y empleados del sector público. Si solo dijiesen empleado público, se entenderá a los que son de libre nombramiento y remoción de la función ejecutiva...". Se conceptúa al empleado como aquella persona que ejerce funciones



de mayor jerarquía que el funcionario y posee capacidad de gestión, situación que según la doctrina es equivocada como explicamos a continuación.

### 1.3.1. Funcionario

La jurisprudencia y la doctrina nos aclaran la verdadera concepción y coinciden en que funcionario es el que ejerce la función de administrador y la gestión de los intereses públicos. El funcionario ejerce jurisdicción de mando y parte de la autoridad del poder público, así lo conceptúa el Dr. Herman Jaramillo Ordoñez, en su libro "Manual de Derecho Administrativo".

El profesor Gustavo Penagos en su obra comentada, que recoge los criterios de importantes tratadistas tales como Bielsa, define al funcionario público, como el titular del órgano que realiza una actividad autoritaria dotada de imperium. Una tendencia más amplia considera funcionario también a quien ejercita atribuciones de gestión, sociales, técnicas, culturales, etc.

En nuestro ordenamiento jurídico, el funcionario puede ser nombrado por acto ejecutivo como el Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados, Alcaldes, Prefectos, Concejales y Consejeros, o mediante nombramiento directo como los Gobernadores, Intendentes, Jefes Políticos, y en el caso de los Municipios los funcionarios nombrados por el Concejo para las Direcciones u órganos de la administración Municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el primer inciso del numeral 24 del Art. 72 de la Ley Régimen Municipal, por ejemplo: Directores Obras Públicas, Financiero, Planificación, Procurador Síndico, Secretario, Tesoreros y Gerentes de Empresas.

El Dr. Jaramillo Ordoñez, en su obra referida continúa su análisis respecto de los funcionarios y manifiesta que les está confiadas líneas de acción administrativas y técnicas como: planificar, organizar, dirigir, controlar, ejecutar resoluciones en ejercicio de las potestades públicas que les otorgan la Constitución, la Ley de Régimen Municipal y demás leyes; además ejercerían tareas directivas como políticas a aplicarse en la administración.

La remoción de los funcionarios debe estar prevista en la Constitución y en la Ley; para los servidores de la administración pública central del Estado, las autoridades administrativas nominadoras se hallan facultadas para remover libremente de sus cargos a los servidores públicos "funcionarios" determinados en el literal b) del Art. 90 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y a los demás señalados como de libre nombramiento y remoción en la Constitución y leyes de la República.

El ejercicio de la mencionada facultad no constituye destitución ni sanción disciplinaria de ninguna naturaleza, razón por lo cual no son aplicables a dicha remoción los procedimientos del sumario y audiencia administrativa, previstos en los Arts. 63 y 64 del Reglamento General de aplicación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Ref. Art. 90.lit.b) LSCYA; R.O. 901: 25-11-92-R.TCA; Art. 136 Regl. LSCYA

En los Municipios tendríamos que referirnos a la remoción o separación del Alcalde, Concejales y Directores, cuyo procedimiento se encuentra establecido en la Ley de Régimen Municipal y que ha sido objeto de estudio por la Dirección de Asesoría Jurídica de la AME en publicación que consta en la Serie Jurídica Nº 4 "Reclamos Consultas y Recursos Administrativos".

Consideramos importante diferenciar brevemente, que el Director Municipal es nombrado para un período de cuatro años; pudiendo el Concejo removerlo al término de su período o destituirlo antes por el cometimiento de una de las faltas contempladas en el Art. 114 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y previo la iniciación en su contra de una audiencia o sumario administrativo; profundizaremos el análisis cuando estudiemos lo que significa la garantía del derecho a la defensa contemplada en la Constitución de la República.

### 1.3.2. Empleado

Es el que ejerce funciones y cubre cuadros administrativos de menor jerarquía que un funcionario y se encuentra subordinado al control superior, sin embargo desempeña funciones importantes. Sus puestos de trabajo están garantizados por la carrera administrativa de conformidad con la Ley. Esta apreciación sencilla y certera esgrime el Dr. Jaramillo Ordoñez, profesor de la Universidad de Loja.

En la administración municipal se trata de los empleados nombrados por el Alcalde, sobre la base de la disposición contemplada en el inciso segundo del Numeral 24 del Art. 72 de la Ley de Régimen Municipal, desde el auxiliar de servicios generales, secretarías, analistas hasta Jefes de Sección o Unidades Administrativas; ejemplos: Jefe de Recursos Humanos, Jefe de Contabilidad, Jefe de Avalúos y Catastros, etc.

Ningún empleado podrá ser destituido de su puesto de trabajo sin que previamente se haya levantado una audiencia o sumario administrativo.

### 1.3.3. Funciones

De conformidad con nuestro régimen jurídico y político las funciones públicas de los servidores son Constitucionales y Legales:

- a) **Constitucionales:** Las que se ejercen por mandato de la Constitución, como las atribuidas al Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros de Estado y Diputados.
- b) **Legales:** Son legales las que emanan de la Ley. En los Municipios, los deberes, derechos y obligaciones del Alcalde, Concejales y Directores de la Administración Municipal, se encuentran detallados en la Ley de Régimen Municipal, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Reglamento de Aplicación, Orgánico Funcional, Ordenanza de Administración de Personal.

Ref: 171, 173, 179 y 130 CPR; 22, 40, 41 LRM; 58 LSCYCA.

#### Comentario:

Nuestro criterio es coincidente con el del Profesor Manuel María Díez, en su obra "Manual de Derecho Administrativo", que hace una diferencia muy sutil entre funcionario y empleado. "Funcionarios públicos, son aquellos que tienen derecho de mando, de iniciativa y de decisión y que ocupan, en consecuencia, los grados más elevados de la jerarquía administrativa; y por empleados públicos, aquellos que atienden a la preparación y ejecución de las decisiones emanadas de una autoridad superior y que por ello se encuentran en los grados más bajos de la escala jerárquica".

## 2. LA ADMINISTRACION DE PERSONAL MUNICIPAL

Al abordar este complejo y apasionante tema, hemos revisado el documento denominado "Diez Problemas Básicos de la Administración Pública Ecuatoriana", editado por el Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo de la Presidencia de la República, que fue objeto de estudio en el Curso Superior de Administración de Personal, organizado por la Dirección Nacional de Personal, DNP, en el año de 1987, y vemos con mucha preocupación que dichos problemas en la administración pública persisten, y uno de ellos se refiere a los RECURSOS HUMANOS.

Nos hacemos ciertas reflexiones que coinciden con el epílogo del documento: "no habrá transformación del sector público si no existe un gran movimiento protagonizado por los líderes políticos, respaldado con la participación activa de los servidores públicos y comprendido y apoyado por la ciudadanía en general".

Entonces el éxito está en saber dimensionar la valía del ser humano como el elemento más importante de la organización pública o privada. En el aludido documento se expresa: "El personal cuando, está capacitado, preparado y motivado logra superar cualquier deficiencia que se presenta en el manejo de los otros recursos; por el contrario, cuando es deficiente, no puede alcanzar con certeza ni eficiencia aceptables los logros y acciones que se presentan bajo situaciones idóneas de recursos de la organización, sean estos financieros, materiales, de información, tecnológicos y de apoyo político".

La administración de personal en el sector público, tiene como objetivo principal suministrar y perfeccionar el recurso humano capaz de provocar los cambios y modificaciones que el desarrollo implica y la sociedad exige.

El desempeño eficiente y eficaz del personal requiere de la convergencia de varios factores: idoneidad, experiencia, motivación, capacitación permanente, etc., que garanticen una labor de dirección acertada. La administración pública del país, recién comienza a tomar conciencia de este problema vital en las dos últimas décadas.

En nuestro país la administración de personal se encuentra garantizada por la Constitución Política de la República mediante dos cuerpos normativos, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y el Código de Trabajo, y adicionalmente por otras Leyes Especiales.

En el presente documento analizaremos la administración de los recursos humanos municipales sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento General de Aplicación, así como a la Ordenanza de Administración de Personal aprobada por el Concejo Municipal, que constituyen en conjunto la base legal de la Administración de Recursos Humanos Municipales.

La administración de personal municipal por su Ley comprende las funciones relacionadas con reclutamiento y selección; adiestramiento o capacitación; clasificación de puestos y remuneraciones; y registro de personal.

En el sistema nacional de administración y desarrollo de personal que tiene como base la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, estas funciones contempladas en la Ley de Régimen Municipal son identificadas como subsistemas añadiendo el Reglamento a la Ley los subsistemas de organización y métodos y evaluación de personal.

La acción del Concejo está dirigida al cumplimiento de las fines de la Municipalidad, para lo cual, tiene la atribución de decidir el ingreso de los servidores municipales al sistema de carrera administrativa dictando su propia ordenanza, para el efecto.

Ref: Atr. 64 numeral 40 LRM

Cabe anotar que el 100% de los municipios acató la Resolución de la Asamblea General Ordinaria de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, reunida en la ciudad de Azogues el 15 y 16 de diciembre de 1995 sobre la administración autónoma en el manejo de los recursos humanos del personal sujeto a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, cuyos mentalizadores de este rescate a la autonomía administrativa fuimos los Abogados de la Dirección Jurídica de la AME. En esta Asamblea se recomendó a las municipalidades que adoptaron el sistema de clasificación de puestos elaborado por la extinta Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, SENDA, que mediante resolución de sus respectivos concejos, se separen de este sistema y realicen el registro de los movimientos de personal en la Jefatura de Recursos Humanos, en especial de los nombramientos de sus funcionarios y empleados sometidos al régimen de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y en los casos de las municipalidades que no tengan esas jefaturas establecidas previamente, las funciones que a ella corresponda las realice el Secretario Municipal.

La administración de personal municipal se basará en el sistema de mérito y para el acceso al servicio público solo se tendrá en cuenta el régimen de personal adoptado por el Concejo, correspondiéndole al Alcalde cumplir y hacer cumplir las resoluciones del Concejo, en este caso, es deber del primer personero municipal administrar el sistema de personal que adopte el Concejo, para lo cual, es atribución del Alcalde aplicar la carrera administrativa y elaborar los proyectos sobre el plan de clasificación y su nomenclatura y sobre el régimen de remuneraciones, de calificaciones y disciplinario.

Ref: Arts. 185, 64 Nro. 40; 191, 72 Nro. 25 LRM; Art. 73 Regl. LSCYCA.

## 2.1. La Autonomía Municipal

Es importante conocer los aspectos legales que permiten sustentar la administración autónoma de los recursos humanos en los Gobiernos Locales en el marco de la normatividad vigente, adoptando su propio régimen separada-

mente del sistema nacional de personal de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, para plantear, al momento y de manera urgente la inconstitucionalidad del Art. 51 de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 181 del 30 de abril de 1999, que en su parte pertinente vulnera flagrantemente la autonomía municipal al pretender que el nuevo Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público regule con el carácter de obligatorio las políticas salariales y los incrementos de las remuneraciones de los servidores de los gobiernos seccionales, haciendo una sola exclusión, se copia textualmente: "En el caso de las Universidades y Escuelas Politécnicas se respetará su AUTONOMIA, consagrada en la Constitución de la República".

La pregunta que nos hacemos es: ¿Y las municipalidades que son más antiguas que el establecimiento de la República por qué no se las consideró en esta excepción?, ¿Acaso su autonomía no se encuentra garantizada en la Constitución y legitimada en su Ley?, ¿El gobierno pretenderá descentralizar el Estado y poner en tela de duda la capacidad operativa de las municipalidades?

Lo único que está claro y se puede dilucidar, es que teóricamente el gobierno de turno habla de los procesos de modernización y de descentralización como mecanismo para lograr una eficiente administración de los recursos sean estos materiales o humanos y en la práctica se mantiene el Estado centralizador, concentrador e injusto de antaño.

No existe voluntad para aplicar la ley de Descentralización, en la que consta que las municipalidades no requieren de dictamen alguno, para la aplicación efectiva de su autonomía, tanto en la aprobación de su presupuesto como en la aplicación de la clasificación y valoración de puestos que tiene relación directa con las remuneraciones del personal, prueba de ello es que en su oportunidad se suprimió el Consejo Nacional de Desarrollo, CONADE y la Secretaría Nacional de Desarrollo, SENDA, sin embargo, esta última revive con otro nombre la Oficina del Servicio Civil y Desarrollo Institucional de la Presidencia de la República, que actuará como Secretaría permanente del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público, y el control presupuestario pasa al Ministerio de Finanzas.

Al respecto del tema, el Dr. Miguel Hernández Terán, en su libro *La Descentralización*, cita dos importantes pensamientos de hombres públicos que han regido el destino de nuestro país:

El Dr. Osvaldo Hurtado, ex Presidente de la República, manifestaba: "La concentración del poder y de la administración en el gobierno central no permite atender los problemas y las demandas de las provincias y de las regiones, a las que el gobierno regatea sus derechos marginándolas en la atención de sus necesidades. Una ampulosa tecnoburocracia y el enjambre de instituciones capitalinas empeoran las crónicas ineficiencias de la administración pública, la que en razón de su distancia geográfica, se enajena de los problemas del interior del país".

El Dr. Eduardo Peña Triviño, ex Vicepresidente de la República, expresó en el ejercicio del poder, lo siguiente: "En Ecuador no hay una costumbre, ni una tradición jurídica sobre descentralización o para hacer un manejo descentralizado del país".

Si la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, máximo organismo de representación de los auténticos gobiernos seccionales, no plantea la inconstitucionalidad de la parte pertinente del artículo 51 de la Ley Para la Reforma de las Finanzas Públicas, tendrán por ejemplo las municipalidades ubicadas en los lugares más recónditos de nuestra Patria, solicitar al Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público, el dictamen favorable previo incremento de sueldos de Juan Piguave empleado municipal, que en virtud de sus méritos ha sido ascendido a otro puesto y que éste no podrá disfrutar del incremento de su remuneración de manera inmediata, sino cuando, la burocracia centralista lo disponga, aún cuando la institución cuente con recursos económicos propios para el efecto.

La defensa por el rescate a la autonomía municipal en este ámbito de análisis, pretende:

- 1) Promover la estabilidad laboral y la profesionalización de los servidores como requisito para la continuidad de los programas de gestión municipal y la eficiencia en la prestación de sus servicios.
- 2) Fortalecer los recursos humanos que aceleran o desaceleran los procesos de los gobiernos municipales, creando para ello estímulos económicos de acuerdo a la iniciativa y responsabilidad en el desempeño de sus funciones.
- 3) Institucionalizar la carrera administrativa municipal, que presupone que la forma de reclutamiento sea con base en el mérito y capacidad del servidor

público, creando las condiciones para promover la igualdad de oportunidades y atractivos desde el punto de vista de las REMUNERACIONES para evitar la deserción y retener así al personal más valioso.

- 4) Dinamizar la administración de personal frente a la descentralización de los gobiernos locales seccionales.
- 5) Rescatar el criterio de la autonomía administrativa Municipal, en función de la potestad normativa atribuida a los entes locales; y en la adopción de su propia organización y sus remuneraciones.

A continuación transcribimos las normas constitucionales y legales que, a nuestro criterio, sustentan la administración autónoma de los Recursos Humanos Municipales.

### **CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA VIGENTE (1998)**

Art. 118, Numeral 4

Son instituciones del Estado:

Las entidades que integran el régimen seccional autónomo.

Art. 119, inciso segundo

Aquellas instituciones que la Constitución y la Ley determinen, gozarán de AUTONOMIA para su organización y funcionamiento.

Art. 228. Gobierno Seccional Autónomo

Los gobiernos seccionales autónomos serán ejercidos por los consejos provinciales, los concejos municipales, {...}.

Los gobiernos provincial y cantonal gozarán de PLENA AUTONOMIA y, en uso de su facultad legislativa podrán dictar ordenanzas, {...}.

Art. 230

Sin perjuicio de lo prescrito en esta Constitución, la ley determinará la estructura, integración, deberes y atribuciones de los consejos provinciales y concejos



municipales y cuidará la aplicación eficaz de los principios de AUTONOMIA, descentralización administrativa y participación ciudadana.

## LEY DE REGIMEN MUNICIPAL

Art. 1, inciso primero

El Municipio es una sociedad política AUTONOMA subordinada al orden jurídico constitucional del Estado, (...).

Art. 17. AUTONOMIA MUNICIPAL

Las municipalidades son AUTONOMAS. Salvo lo prescrito por la Constitución de la República y esta Ley, ninguna función del Estado ni autoridad extraña a la municipalidad podrá intervenir en su administración propia, estándoles especialmente prohibido:

ORDINAL SEGUNDO: "Derogar, reformar o suspender la ejecución de las ORDENANZAS, REGLAMENTOS, RESOLUCIONES o ACUERDOS de las autoridades municipales.

ORDINAL NOVENO: "Interferir en su organización administrativa y en la clasificación de puestos"

Art. 185. PENULTIMO INCISO

La administración de personal comprende las funciones relacionadas con selección, capacitación, clasificación, remuneración y registro de personal.

Art. 191

La administración de personal se basará en el sistema de méritos y para el acceso al servicio público solo se tendrá en cuenta el Régimen de Personal adoptado por el Concejo, o en su defecto las regulaciones de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Art. 64, NUMERAL CUADRAGESIMO, REF. ATRIBUCIONES Y DEBERES DEL CONCEJO

Decidir el ingreso de los servidores municipales al sistema de carrera administrativa, de conformidad con la ley de la materia, o dictar sus propias ordenanzas sobre la carrera administrativa municipal.

Las clasificaciones de personal de la Ley de Remuneraciones y de su Reglamento no serán obligatorias para las municipalidades, las cuales efectuarán sus clasificaciones, tomando en cuenta sus reales disponibilidades económicas y las funciones, pero podrán pedir el asesoramiento con carácter consultivo a la Oficina Nacional de Personal.

Tampoco será obligatorio para las municipalidades solicitar los informes previos, exigidos en la Ley respectiva para celebrar contratos relacionados con la prestación de servicios ocasionales.

Art. 72, NUMERAL 25. DEBERES Y ATRIBUCIONES DEL ALCALDE

Administrar el sistema de personal que adopte el Concejo, para lo cual le corresponde aplicar la carrera administrativa y elaborar los proyectos sobre plan de clasificación y su nomenclatura y **sobre el régimen de remuneraciones, de calificaciones y disciplinario.**

Art. 74, NUMERAL 24

Someter al Concejo ternas para que este efectúe los nombramientos de los jefes de las direcciones señaladas por la Ley, así como del Tesorero y Gerentes de Empresas. Los demás serán nombrados por el Alcalde.

Art. 192

Los funcionarios y empleados municipales serán nombrados y removidos por el Alcalde con las excepciones establecidas en la ley. Los nombramientos que para desempeñar puestos administrativos efectúe el Concejo, serán para periodos de cuatro años, pudiendo los funcionarios ser reelegidos.

Art. 64, NUMERAL PRIMERO, REFORMADO. ORDENANZA DE ADMINISTRACION DE PERSONAL

Al Concejo le corresponde normar a través de ordenanzas, dictar acuerdos o resoluciones, ..."

Art. 126

Los concejos decidirán de las cuestiones de su competencia y dictarán sus providencias por medio de ordenanzas, acuerdos o resoluciones.

LA AUTONOMIA MUNICIPAL RECONOCIDA POR LA EX-SENDA

ACUERDO 0008 R.O. 194, Spto. Nov. 14-97

Art. 1

La Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo no emitirá resolución, informe o dictamen alguno referente a la selección y evaluación del desempeño, registro de nombramientos, creación, clasificación, reclasificación, valoración, revaloración de los puestos, gastos de representación o cualquier otra remuneración de los funcionarios, empleados o trabajadores de los gobiernos seccionales autónomos, a partir de la vigencia del presente acuerdo.

Art. 2

La Administración de los Recursos Humanos en los .... concejos municipales, estará sujeta a los principios previstos en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Ley de Remuneración de los Servidores Públicos, Ley de Servicios Personales por Contrato, la Ley de Presupuestos del Sector Público, Ley Orgánica de Administración Financiera y más normas conexas, en tal virtud, la clasificación y valoración de puestos, reclasificación, los sueldos, gastos de representación, residencia o cualquier otra remuneración estarán sujetas a las reales disponibilidades económicas de los gobiernos seccionales.

OTROS REGIMENES PERSONAL EN LA ADMINISTRACION PUBLICA

Con la expedición de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas se pre-

tende que la Administración Pública Central y Seccional observe las resoluciones del Consejo Nacional de Remuneraciones del Sector Público en cuanto a la determinación de políticas salariales a aplicarse en las Instituciones del Estado, sea que la relación de éstas con sus funcionarios, empleados o trabajadores se hallen regulados por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, otras leyes especiales que regulan la relación de servicio o el Código del Trabajo, sin embargo, en la actualidad existen varios regímenes autónomos de personal tales como:

Ley Orgánica de Educación, Escalafón y Sueldos del Magisterio

Ley Orgánica del Servicio Exterior

Ley Orgánica de la Función Judicial

Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas

Ley de Universidades y Escuelas Politécnicas

Leyes de Escalafón de los Profesionales

Ley de Régimen Municipal

### **3. EL SERVICIO CIVIL ECUATORIANO**

Es una organización de personal sujeta al Derecho Público. El servicio civil ecuatoriano se encuentra regulado por la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y por la Ley de Servicios Personales por Contrato y comprende a todo ciudadano que ejerza funciones públicas remuneradas en dependencias fiscales, o en otras instituciones de Derecho Público y en instituciones de Derecho Privado con finalidad social o pública.

Ref: Art. 2 LSCYCA

#### **3.1. Servidores Comprendidos**

Se consideran comprendidos los servidores públicos que laboran en las siguientes entidades:

- 1) En la Función Ejecutiva, entidades adscritas y empresas del Estado a excepción de las compañías de economía mixta y de sociedades mercantiles y civiles.

Cabe comentar brevemente que mediante Decreto Ejecutivo N° 1634 publicado en el Registro Oficial Suplemento N° 411 de 31 de marzo de 1994, se expidió el Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, en cuyo Art. 2, relacionado con el ámbito de aplicación, dice que para sus efectos, la Función Ejecutiva comprende:

- \* a) La Presidencia de la República, la Vicepresidencia de la República y los órganos dependientes o adscritos a ellas; b) Los Ministerios de Estado y órganos dependientes o adscritos a ellos; c) Las personas jurídicas del sector público adscritas a la Presidencia de la República, a la Vicepresidencia de la República o a los Ministerios de Estado; y, Ch) Las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en su mayoría por delegados o representantes de la Administración Pública Central\*.
- 2) De los organismos del Estado señalados en la Constitución Política de la República: Tribunal Supremo Electoral, Procuraduría General del Estado, Ministerio Público, Organismos de Control: Contraloría General del Estado, Superintendencia de Bancos y Compañías; Superintendencia de Telecomunicaciones, Tribunal Constitucional, etc.
- 3) Organismos Seccionales, **Concejos Municipales** y **Consejos Provinciales**.
- 4) De las entidades creadas por la Ley u **ordenanza** como de derecho público o derecho privado con finalidad social o pública para la prestación de un servicio público o para el ejercicio de actividades asumidas por el Estado.

Las Municipalidades y Consejos Provinciales crean, mediante actos administrativos seccionales u ordenanzas otras instituciones, como por ejemplo Empresas Municipales de Agua Potable, Alcantarillado, Transporte, Recolección de Basuras, etc.

#### **Comentario:**

Concluimos entonces, que de acuerdo con el Art. 1, literal c) del Reglamento a la Ley, están comprendidos en el servicio civil ecuatoriano los servidores públicos que laboran en las Municipalidades del país, sin que, sea necesario que

el Concejo apruebe una ordenanza para su ingreso al servicio civil, como lo hacen erróneamente algunos municipios en la actualidad, en virtud de que la Ley ya establece ipso facto su ingreso y garantiza su permanencia y estabilidad en sus puestos de trabajo.

~~Ref. Art. 10 Reg. LSCYCA.~~

### 3.2. Servidores no Comprendidos

No están comprendidas en el servicio civil los siguientes funcionarios:

- a) Los funcionarios elegidos por voto popular, ejemplo: Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados Nacionales y Provinciales, Alcaldes, Prefectos, Concejales y Consejeros.
- b) Los funcionarios elegidos o nombrados por el Congreso Nacional que se rigen por leyes especiales, ejemplo: Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Procurador y Contralor General del Estado, Superintendente de Compañías, de Bancos y Telecomunicaciones, Vocales del Tribunal Electoral y Tribunal Constitucional.
- c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que se rigen por leyes especiales, ejemplo: Fuerza Aérea, Terrestre, Marina y Policía Nacional.

Tampoco se encuentran comprendidos en el servicio civil, los profesionales con título académico que prestan sus servicios en las fuerzas armadas en calidad de empleados civiles, ejemplo: los Ingenieros, Arquitectos, Médicos, Abogados, etc., que en la actualidad se rigen por el Reglamento de Personal Civil de las Fuerzas Armadas, Art.3 literal i) de la Ley *Ibidem*.

- d) Los designados para la realización de una obra determinada o que tengan la calidad de ocasionales, ejemplo, los contratistas que no tienen relación de dependencia con las instituciones y que suscriben contratos de obra cierta, construcciones, reparaciones, mantenimiento de maquinaria; Consultores, los contratados por la modalidad de servicios profesionales, cuya relación laboral se circunscribe en el derecho civil, etc.
- e) Los miembros de los cuerpos colegiados o de las corporaciones a cuyo cargo corre el gobierno de las instituciones de Derecho Público y de Derecho Pri-

vado con finalidad social o pública; ejemplo: del Consejo Superior del IESS, Directorio del SECAP, Consejos Directivos de los Centros de Educación Primaria, Secundaria y Superior, Consejo Nacional de Rehabilitación Social, etc.

- f) Los Miembros de la Función Judicial, ejemplo: Ministros Jueces de la Cortes Superiores y Suprema de Justicia, Jueces, Presidentes de los Tribunales Penales, Vocales de los mismos, Secretarios Relatores, Oficiales Mayores, Depositarios Judiciales, Alguaciles, Martilladores, Notarios, Registradores de la Propiedad, etc.
- g) Los obreros de las instituciones públicas, entre ellos los choferes, que se rigen por el Código del Trabajo, de conformidad con el Art. 323 en concordancia con el Art. 10 del mismo cuerpo legal.
- h) El personal docente y directivo de las instituciones educativas que ejerza funciones técnicas y profesionales de la educación que están sujetos a la Ley de Educación, tales como: Profesores, Directores, Rectores de los establecimientos educativos primarios y secundarios del país.

Sin embargo la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa manifiesta, que dicho personal podrá gozar de los derechos que en ella se establezcan y que no están previstos en la Ley de Educación.

Comentarios:

Al respecto cabe comentar dos situaciones que se evidencian en el análisis de este artículo, la primera, de acuerdo al Art. 2 de la Ley, determina que el servicio civil comprende a todos los ciudadanos ecuatorianos que laboran en las instituciones públicas, el artículo 3 de Ley *ibidem*, excluye a la mayor parte, restringiendo el ámbito de su aplicación; y, en segundo lugar, en forma expresa, en el literal a) del referido artículo, no se encuentran comprendidos los funcionarios elegidos por voto popular, incluidos lógicamente los Alcaldes y Concejales.

Ref. Arts. 2 y 3 LSCYCA

### 3.3. Requisitos para el Ingreso

Una vez que de manera sucinta se ha analizado el servicio civil, es menester puntualizar los requisitos que deben cumplir las personas para el ingreso, que son:

- a) Estar en ejercicio de los derechos de ciudadanía y no encontrarse en interdicción civil o en concurso de acreedores o quiebra con auto ejecutoriado; es decir estar habilitado legalmente para desempeñar un puesto público;
- b) Haber cumplido lo dispuesto en la Ley de Servicio Militar Obligatorio en la Fuerzas Armadas Nacionales;
- c) Haber sufragado cuando se tiene obligación de hacerlo;
- d) No encontrarse en mora de pagar créditos definitivamente establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, ni encontrarse en mora en la prestación de informes financieros a la Contraloría General o al Ministerio de Finanzas, dentro de los tres años precedentes a la fecha en que se califiquen sus requisitos para optar el cargo;
- e) No tener en su contra automatizado o de llamamiento a juicio plenario; y,
- f) Registrar el nombramiento en la Jefatura de Personal de la Municipalidad, dentro del plazo de 20 días contados a partir de la fecha de su expedición. El Registro de nombramiento sustituye el acta de posesión.

Para el caso de los Municipios que tienen su propia administración de personal únicamente deben registrar los nombramientos en la Jefatura de Personal y si no existe esta Unidad Administrativa ante el Secretario del Concejo o ante quien haga sus veces, quien deberá llevar los registros correspondientes. Es importante tener muy en cuenta, que la persona que va optar por un nombramiento o contrato de Servicios Personales, no debe ser deudor de la Municipalidad.

Ref: Art. 4 LSCYCA.; Art. 12 Regl. LSCYCA; concordancia Arts: 8 y 10 Regl. LSCYCA.

#### 4. EL NOMBRAMIENTO

Es el documento técnico administrativo en el que formalmente se designa a una persona para que desempeñe un puesto público, denominado acción de personal, formulario elaborado por la Municipalidad.



Para ocupar una función pública se requiere de nombramiento extendido por la respectiva autoridad nominadora y su registro en la Jefatura de Personal de la Municipalidad, dentro del plazo de 20 días contados a partir de la fecha de su expedición. El Registro de nombramiento sustituye el acta de posesión.

El nombramiento o contrato del servidor quedará insubsistente, si dentro de tres días contados a partir de la fecha de registro, no concurriese al desempeño de sus funciones.

No se registrarán los nombramientos y contratos extendidos por la autoridad nominadora correspondiente, esto es, por el Alcalde o por el Concejo Municipal, en favor del cónyuge o de los parientes hasta el segundo grado de afinidad y tercer grado de consanguinidad, del Alcalde o los Concejales, respectivamente, así como los extendidos en favor de una persona que guarde los mismos vínculos con otra que preste sus servicios en la misma unidad administrativa o que ejerza funciones de dirección general en la Municipalidad.

Ref: Art. 8, 10 y 20 Rég. LSCYCA; Arts. 5 y 6 LSCYCA.

## PARENTESCO POR CONSANGUINIDAD Y AFINIDAD

1. Consanguinidad:
  - Horizontal o Colateral:
    - 1ro. Padre - Hijo
    - 2do. Hermanos
    - 3ro. Tío - Sobrino
    - 4to. Primos
2. Afinidad:
  - 1ro. Suegro
  - 2do. Cuñado

La explicación sobre los grados de parentesco por consanguinidad y afinidad se analizan más adelante, al abordar el tema del nepotismo.

### 4.1. Clases de Nombramientos

#### 4.1.1. Nombramiento para Periodo Fijo

Los funcionarios municipales nombrados por el Concejo Municipal en calidad de

Director de Obras Públicas, Director Financiero, Procurador Síndico, Secretario General, Tesorero Municipal y Gerentes de las Empresas Municipales desempeñarán sus cargos por un período de 4 años pudiendo ser ratificados y cesarán en sus funciones al término del período para el cual fueron nombrados o antes de dicha terminación cuando a juicio del Alcalde, existan causas plenamente comprobadas que justifiquen tal decisión.

Ref: Art. 192 LRM, Arts. 90 literal c) y 11 LSCYCA.

#### **4.1.2. Nombramiento Provisional**

Los servidores municipales de nuevo nombramiento se encuentran sujetos a un período de prueba que puede restringirse a tres meses o ampliarse a un año, durante este período de prueba el Alcalde podrá removerlo de su puesto al servidor nombrado, previa evaluación del Jefe de Recursos Humanos, cuyos resultados sean la falta de capacidad para el desempeño del puesto.

Mientras decurra el tiempo de prueba el nombramiento será provisional.

Ref: Arts. 99 y 113 LSCYCA; Arts. 117 Regl. LSCYCA.

#### **4.1.3. Nombramiento Definitivo**

El nombramiento se constituye en definitivo y permanente al término del período de prueba establecido por la municipalidad el mismo que automáticamente se vuelve indefinido.

Ref: Art. 40 LSCYCA; Arts. 10 y 20 Regl; Arts. 65 N.º 12 y 42 N.º 1 LRM.

#### **4.1.4. Documentos Necesarios para el Registro de Nombramientos y Contratos de Servicios Personales**

- a) Cédula de ciudadanía y certificado de votación.
- b) Libreta o certificado militar;
- c) Declaración de no adeudar al fisco;
- d) Declaración de no adeudar al Municipio y al Consejo Provincial de su residencia habitual;
- e) Certificado de haber rendido caución en los casos exigidos por la Ley;

- f) Declaración jurada de bienes, en los casos en que la Ley, o la Municipalidad determinen;
- g) Certificado de estudios y títulos;
- h) Certificación del Director de Recursos Humanos o Jefe de la oficina departamental de personal de la Institución nominadora, sobre el control de nepotismo e incompatibilidad por parentesco;
- i) Los demás que consten en la ordenanza de administración de personal sujeta al Servicio Civil.

#### Comentario:

La Jefatura de Recursos Humanos de la Municipalidad, antes de registrar un nombramiento o contrato dejará constancia del cumplimiento de los requisitos de registro, mediante el archivo de una fotocopia de todos y cada uno de los documentos que se le presenten, cuyos originales serán devueltos al interesado.

Ref: Art.12 Regla.LSCYCA

## 5. EL NEPOTISMO

### 5.1. Su Origen

La corrupción no solo tiene que ver con el soborno, cohecho que degenera en la destrucción de valores morales; el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Cabanellas nos manifiesta que la corruptela que se deriva de corrupción, consiste en la mala práctica o costumbre *introducida contra la ley o derecho* y en el cumplimiento meramente formal de los deberes, como es el caso del nepotismo, corruptela política caracterizada por el favoritismo familiar.

El origen del nepotismo se remonta a los Papas, muy inclinados a proteger a los miembros de su familia, en especial a sus sobrinos, de cuya voz latina (nepos) proviene esta amalgama del factor privado con el desempeño de puestos públicos o cuando menos el nombramiento con el disfrute de sus emolumentos.

## 5.2. Qué es el Nepotismo

Tratadistas de gran renombre dentro del Derecho Administrativo Ecuatoriano, como los Doctores Hernán Jaramillo Ordóñez y Ramiro Borja y Borja manifiestan que el nepotismo es una modalidad de corrupción política, consistente en designar para los cargos públicos a miembros de una familia.

## 5.3. El Nepotismo dentro de nuestro Ordenamiento Jurídico

De acuerdo a lo estipulado por el inciso segundo, artículo 125 de la Constitución Política de la República, existe prohibición legal para el nepotismo en todas las dependencias de la administración pública, semipúblicas e instituciones privadas con finalidad social, en la forma y grados de parentesco contemplados en las leyes pertinentes.

La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en el Art. 6, prohíbe el nepotismo en una misma provincia. En consecuencia: los Gobernadores, Jefes Políticos, Directores y Gerentes de Monopolios y Empresas del Estado, Intendentes, Subintendentes, Comisarios de Policía, no podrán permanecer en sus cargos cuando tuvieren entre sí vínculo conyugal o parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. El nombramiento expedido quebrantando esta disposición **SERA DECLARADO NULO**.

Tampoco podrán ser nombrados ni trabajar a ningún título, dentro de la misma *sección administrativa* de una institución pública, las personas relacionadas entre sí, en el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad. De producirse la incompatibilidad, prevalecerá el nombramiento de mayor jerarquía.

Para los servidores de carrera subsistirá el nombramiento cronológicamente anterior según la fecha de registro en la Dirección Nacional de Personal o en la Dirección o Jefatura de Recursos Humanos de las entidades autónomas como el caso de los Municipios del país.

Concordantemente, los artículos 5 y 6 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, prohíben, la inscripción de nombramientos expedidos por autoridad competente en favor de su cónyuge o de sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad; así como también dispone la ANULACION de los nombramientos expedidos en favor de quienes es

tuvieran con su superior inmediato o el jefe de éste dentro de las relaciones indicadas. Situación que se hace extensivo en una misma sección o unidad administrativa.

Ref: Art. 125 CPR; 5,6 LSCYCA; 20, 21, 22 Regl. LSCYCA

#### Comentario:

Es importante que en la reglamentación interna de las instituciones públicas, en especial de los municipios, se puntualice la prohibición de otorgar nombramientos a los familiares de las máximas autoridades, llamados AUTORIDADES NOMINADORAS. En las Municipalidades del país, es el Alcalde respecto de los empleados y el Concejo como organismo colegiado de los Directores departamentales sujetos a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Ref: Arts. 72 Nr. 24 y 192 LRM

## 5.4. La Consanguinidad y la Afinidad

El título preliminar, parágrafo quinto del Código Civil en vigencia, define varias palabras de uso frecuente en las Leyes, entre ellas, las referentes a los grados de consanguinidad y afinidad. Según el tratadista doctor Juan Larrea Holguín, nuestro Código no llega a definir lo que es la familia, ni tampoco da una definición directa. Sin embargo, el artículo 22 del Código Civil enumera quienes son los parientes de una persona para los efectos legales más ordinarios, y en los artículos 23 hasta el 28 se contienen varias definiciones de diversos elementos de las relaciones familiares.

Ref: Arts. 23 al 28 CG

#### Comentario:

Hay dos clases de parentescos: De consanguinidad y de afinidad.

1. **Consanguinidad.** Es el que resulta de los vínculos de sangre, esto es, del hecho de descender unas personas de otras o de descender varias personas de una misma. La persona de la cual desciende otra se llama ascendiente común o tronco común.
2. **Afinidad.** La afinidad es la relación con los parientes del cónyuge.

## 5.5. Líneas y Grados

En todos los parentescos hay que considerar las líneas y los grados. Las líneas consisten en la serie de personas a través de las cuales se establece el parentesco.

- a) **Línea Recta.** Cuando une a personas que descienden unas de otras, por ejemplo: un individuo, sus hijos, sus nietos y bisnietos, etc.
- b) **Línea Colateral.** Cuando el parentesco proviene de dos o más personas que tienen un tronco común, pero la una no es ascendiente de la otra, Ejemplo: entre dos o más hermanos, la relación entre tíos- sobrinos, entre primos, etc.

Cada generación constituye un grado. Al respecto, con el ya citado autor podríamos decir que el grado es como la unidad de medida del parentesco. En nuestro sistema se cuentan los grados ascendiendo por una línea hasta el tronco común y descendiendo luego por la línea de otro individuo con quien se quiere medir el grado de parentesco.

Tomando un ejemplo del Compendio de Derecho Civil del Ecuador, podemos decir que:

- Entre padre e hijo hay un grado;
- Entre abuelo y nieto hay dos grados (es parentesco de segundo grado de consanguinidad);
- Entre hermanos (línea colateral) hay igualmente segundo grado;
- Entre tío y sobrino, tercer grado de consanguinidad; y,
- Entre primos hermanos cuarto grado de consanguinidad.

En lo que se refiere a la afinidad, aplicando la misma norma diríamos que están en primer grado de afinidad del suegro o suegra respecto de la nuera o yerno; en segundo grado colateral de afinidad están los cuñados entre sí.

## LOS GRADOS DE CONSANGUINIDAD Y AFINIDAD

### 1) CONSANGUINIDAD LINEAS:

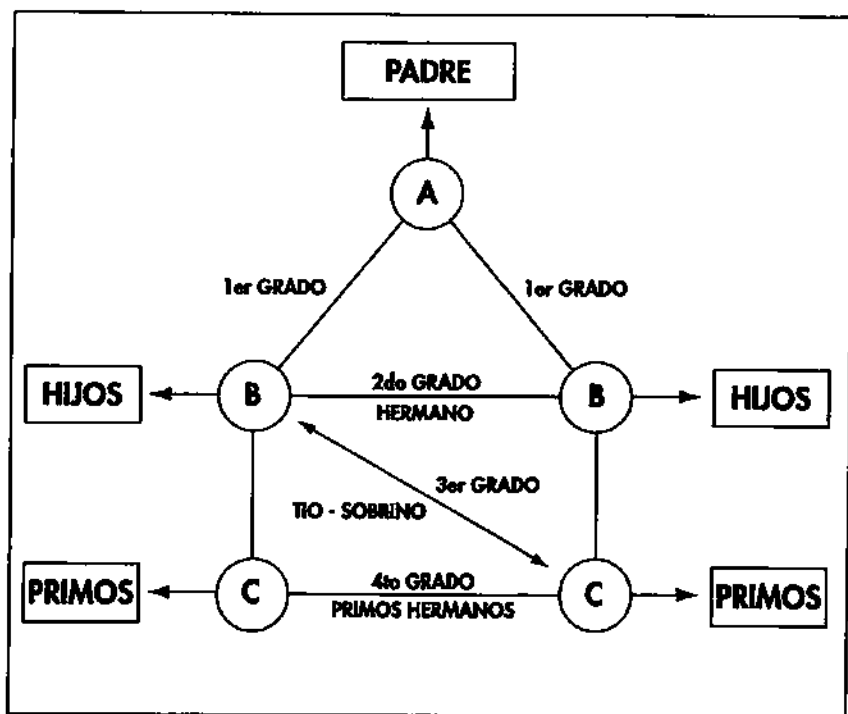
- 1.1. Vertical o Recta:                    1ero. Padre - Hijo  
    2do. Padre - Nieto (Abuelo)

3ro. Padre - Bisnieto (Bisabuelo)  
 4to. Padre - Tataranieta (Tataro-abuelo)

1.2. Horizontal o Colateral: 1ro. Padre - Hijo  
 2do. Hermanos  
 3ro. Tío - Sobrino  
 4to. Primos

2) AFINIDAD: 1ro. Suegro  
 2do. Cuñado

Ref: Arts. 22 y 23 C.C.; 5 y 6 LSCYCA; 20, 21, 22, 23 REGLLESCYCA.



Dada la trascendencia del tema, éste fue publicado en el Diario La Hora de la ciudad de Quito y en la Revista Poder Municipal N° 31 de septiembre de 1996.

## 6. EL PLURIEMPLEO

Ninguna persona puede desempeñar dos o más cargos públicos, pero los profesores universitarios y quienes ejerzan funciones gratuitas de elección popular (en las municipalidades los Concejales) podrán ocupar otro cargo público.

La Constitución Política de la República en su Art. 125 primer inciso establece que, ninguna persona podrá desempeñar dos o más cargos públicos, con excepción de los profesores universitarios, quienes, además del cargo público podrán ejercer la docencia; en esta disposición de la nueva Constitución se elimina a los profesionales telegrafistas y radiotelegrafistas, quienes podrían ejercer otro cargo público.

La persona que hubiera sido designada para dos cargos cuya simultaneidad se prohíbe, perderá de hecho el último, en el orden de su nombramiento.

**Art. 25 C.P. Art. 16 y 20 L.SCYCA Art. 13 Reg. L.SCYCA**

El Art. 33 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa invocada prohíbe a los servidores públicos percibir dos remuneraciones a ningún título, ni aún el de contrato, comisión u honorarios provenientes de funciones, cargos o empleos desempeñados simultáneamente en instituciones de derecho público o en instituciones de derecho privado que existan en razón de Ley o decreto Ley que reciban asignaciones o subvenciones permanentes del Estado.

Se exceptúa los honorarios que reciban los servidores que por sus conocimientos o experiencias, sean requeridos a colaborar fuera de sus labores ordinarias en programas de capacitación en calidad de organizadores, profesores o instructores.

**Art. 33 L.SCYCA**

## 7. LA CARRERA ADMINISTRATIVA

Es importante que en la administración pública central y seccional, de manera particular en los Municipios entremos en un proceso de estructuración técnica dentro de la administración de personal, para erradicar tres aspectos, que perjudican los intereses institucionales y de la comunidad:

1. Intervención política en la selección del personal;



2. Falta de preparación de los empleados;
3. Falta de técnica en el manejo de los asuntos municipales.

Estos tres aspectos, entre otros, sirvieron para que en Colombia y Ecuador se forme la Asamblea Nacional Constituyente de los años 1991 y 1998, respectivamente, y expidan una Constitución Política, que tengan como pensamiento la de dignificar la función pública, que el acceso a ella fuera con base en la capacidad, méritos, preparación, profesionalidad, que no se tuviera en cuenta la filiación política para el ingreso a los cargos públicos.

En nuestra Constitución Política de la República, promulgada en el Registro Oficial N° 1 de fecha 11 de agosto de 1998, en su Art. 124, tal pensamiento persiste, cuando dice:

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

El Concejo, sobre la base de la autonomía administrativa, tiene la facultad para decidir el ingreso de los servidores municipales al sistema de carrera administrativa, con el fin de obtener el mayor grado de eficiencia en la función pública, mediante la implantación del sistema de mérito que garantice la estabilidad de los servidores idóneos.

Precisando diríamos que la carrera administrativa, precavete la estabilidad de los servidores públicos eficientes, protegiéndolos de destituciones o remociones injustificadas que permitan coyunturalmente satisfacer compromisos políticos; si no permitimos estos atropellos, lograremos enriquecer la administración pública central y seccional, con mayor conocimiento, pericia y experiencia, de ahí, la importancia de fortalecer éste proceso técnico-metodológico, que es la carrera administrativa.

Ref: Art. 64 N40 LRM; Art. 88 LSCYCA

## 7.1. Del Ingreso a la Carrera Administrativa

Para ingresar a la carrera administrativa se requiere:

- a) Cumplir con los requisitos establecidos para el ingreso al servicio civil y los señalados en la ordenanza;
- b) Haber sido escogido entre la nómina de elegibles;
- c) Haber cumplido el periodo de prueba;
- d) Haber obtenido la calificación de por lo menos muy buena, al momento de realizarle la evaluación;
- e) Ocupar un puesto incorporado al sistema de Carrera Administrativa por resolución del Concejo;
- f) Recibir de la Municipalidad el certificado que le acredite la calidad de servidor público de carrera.

Ref: Art. 94 LSCYCA; Art. 110 Regl. LSCYCA.

## 7.2. De las Garantías de los Servidores de Carrera

- a) Estabilidad en su puestos de trabajo, solo podrán ser destituidos por causa justa, previo sumario administrativo;
- b) Demandar ante la Junta de Reclamaciones;
- c) Derecho preferente a ser trasladado a puestos vacantes de naturaleza similar del que ocupan, en caso de supresión de éste;
- d) Derecho preferente a conservar el puesto, cuando el mismo fuere suprimido y existieran empleados con nombramiento provisional que desempeñen iguales puestos.
- e) Derecho a percibir las remuneraciones, en caso de destitución arbitraria.

Ref: Art. 108, 110 LSCYCA; Art. 126 Regl. LSCYCA.

## 7.3. Pérdida y Suspensión de la Calidad de Servidor de Carrera

### 7.3.1. Por Destitución

La calidad de servidor público de carrera se pierde definitivamente cuando éste fuere destituido del puesto por causales legalmente comprobadas y esta destitución sea ratificada por la Junta de Reclamaciones o el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, según el caso.

### 7.3.2. Por desempeñar otro Puesto

Se suspende la calidad de servidor público de carrera cuando éste pasa a desempeñar una clase de puesto no incorporado a la carrera administrativa, salvo el caso de que sea destituido de éste, en cuyo caso perderá su calidad de servidor público de carrera. Tal es el caso de un ciudadano, que desempeñaba en la Municipalidad el puesto de Ingeniero 2 pasa a ocupar el cargo de Director de OO.PP., en esta calidad, se suspende automáticamente su status de carrera administrativa.

Ref: Arts. 126 y 127 Regl. LSCYCA. *El caso de un ciudadano que desempeñaba en la Municipalidad el puesto de Ingeniero 2 pasa a ocupar el cargo de Director de OO.PP., en esta calidad, se suspende automáticamente su status de carrera administrativa.*

## 7.4. Servidores Excluidos de la Carrera Administrativa

No pueden pertenecer a la Carrera Administrativa: los servidores protegidos por la Ley del Servicio Exterior; los funcionarios con cargos de dirección política y administrativa o que ejerzan cargos de confianza, ni los servidores amparados por el Código del Trabajo, ni los nombrados para un período fijo en virtud de leyes especiales (Directores de la Administración Municipal).

Es importante aclarar que los servidores que están excluidos de la carrera administrativa no son de libre nombramiento de la autoridad nominadora, con excepción de los puestos de confianza y que se encuentran enunciados taxativamente en el literal b) del Art. 90 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en concordancia con el Art. 136 del Reglamento de Aplicación, motivo por el cual, el extinto Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, emitió la resolución de fecha 9 de marzo de 1992, la misma que textualmente dice: "Las autoridades administrativas nominadoras se hallan facultadas para remover libremente de sus cargos a los servidores públicos determinados en el literal b) del Art. 90 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y a los demás señalados como de libre remoción en la Constitución y Leyes de la República".

En las Municipalidades del país, los Concejos, con una falsa interpretación del Art. 90 literal b) Ibídem, de manera ilegal remueven de sus puesto a los Directores o

Jefes departamentales nombrados en las condiciones del Art. 192 de la Ley de Régimen Municipal, cuyo nombramiento es para un período fijo de 4 años, a pretexto de que se encuentran excluidos de la carrera administrativa, cuando éstos únicamente deben ser removidos por haber concluido el tiempo para el cual fueron nombrados o por incumplimiento de sus deberes y prohibiciones, y por las causales previstas en el Art. 114 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, previo sumario o audiencia administrativa, que analizaremos con más detenimiento en los siguientes capítulos.

~~Ref. Arts. 90, 114 LSCYCA; Art. 136 del Regl. LSCYCA; Art. 192 LRM.~~

## 7.5 Exclusión en la Carrera Administrativa Municipal

No se encuentran comprendidos en la Carrera Administrativa municipal:

1. El Alcalde;
2. Los Concejales;
3. Los funcionarios nombrados por el Concejo para ocupar los puesto de Jefes de Dirección Municipal, según lo que dispone el Art. 72, numeral 24 de la Ley de Régimen Municipal y para el período establecido en el Art. 192 de la Ley invocada;
4. El personal contratado para la ejecución de una obra o trabajo determinado;
5. Los servidores vinculados por contrato de prestación de servicios;
6. Los consultores;
7. Los trabajadores amparados por el Código del Trabajo y contrato colectivo.

## 8. REMOCION DE FUNCIONARIOS NOMBRADOS POR EL CONCEJO MUNICIPAL

A partir del 10 de agosto de 1998 se posesionaron los nuevos ediles en los Con-

cejos Municipales del país, elegidos democráticamente por sus comunidades, con ello se avizora el cumplimiento de los compromisos de trabajo expuesto dentro de sus campañas políticas, en el que indudablemente estará la reestructuración administrativa de los órganos de la administración municipal.

Entonces la consulta formulada con frecuencia por los Concejales de reciente elección a los Abogados de la Dirección de Asesoría Jurídica de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, AME, es respecto a la legalidad y procedencia de la remoción del Secretario General del Concejo, Director de Obras Públicas, Tesorero, Procurador Síndico y Director Financiero de la Municipalidad, nombrados en el mes de agosto de 1997, por el Concejo Municipal, es decir antes del período para el cual fueron designados.

Los municipios, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 17 de la Ley de Régimen Municipal son autónomos, lo que encierra la independencia en su organización administrativa. Lo anterior no significa que pueda dejarse de aplicar las normas que garantizan la estabilidad de los servidores idóneos, esto es, de aquéllos que cumplan a cabalidad y con honestidad las tareas que les corresponden.

En el derecho administrativo se establece el principio que todo órgano del Poder Público es responsable y no puede ejercer otras atribuciones que las consignadas en la Constitución y en la Ley. Es decir, establece la competencia administrativa, que no es otra cosa, que el conjunto de funciones cuya titularidad otorga el ordenamiento jurídico a un órgano administrativo, Art. 119 de la Constitución Política de la República.

De conformidad con los Arts. 72, numeral 24, inciso primero y 192 de la Ley de Régimen Municipal, es atribución del Concejo nombrar a los Directores departamentales; los Arts. 85, 462 y 465 de la misma ley ordenan que el Concejo nombre al Secretario, Director Financiero y al Tesorero Municipal, respectivamente. En cuanto al Procurador Síndico, de acuerdo con la norma del inciso quinto del Art. 185, es Jefe de la Unidad o Dirección Administrativa denominada Sindicatura Municipal. El mismo Art. 192 de la LRM, establece que el nombramiento de dichos funcionarios corresponde al tiempo de cuatro años y pueden ser reelegidos.

Para la remoción de dichos funcionarios antes de concluir su período, debe haber un pedido previo del Alcalde, fundamentado en una causa legalmente comprobada, es decir, demostrada en un sumario administrativo en el que se permita el ejercicio del derecho a la defensa y al debido proceso establecido en los Arts. 23, numeral 15 y 24 numeral 10 y 13 de la Constitución Política de la República.

La causa justa únicamente puede ser una de las establecidas en los Arts. 114 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y 376 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control.

Es verdad que el Art. 90 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, excluye de la carrera administrativa a los directores y quienes ocupan puestos de confianza, además de los que ejercen funciones con nombramiento a período fijo en virtud de leyes especiales (Art.90, literal c) de la Ley).

En el caso de los Directores Municipales, si bien están excluidos de la carrera administrativa, su nombramiento es para un período fijo de cuatro años, por disposición expresa de la Ley, que les concede un status especial, en virtud del cual no pueden ser removidos de manera arbitraria por el Concejo durante el tiempo de su nombramiento, a menos que se demuestre, dentro del citado sumario administrativo, su incapacidad técnico-profesional, o faltas graves, que deben ser legalmente comprobadas.

El medio idóneo para separar a un servidor de sus funciones es el sumario administrativo, que debe seguir el procedimiento que señala el Art. 63 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; el incumplimiento de esta disposición implicaría la **NULIDAD** de las resoluciones de destitución que expida el Concejo, lo que puede dar lugar a una acción contencioso-administrativa en la que con seguridad el servidor indebidamente destituido deba ser restablecido en su cargo.

No es posible pensar que los cambios políticos que se puedan dar dentro de la administración municipal quebranten los derechos de los servidores de la institución. Aún más, no deben producirse esos cambios administrativos, con cuanta mayor razón que los actuales servidores municipales han recibido ya la capacitación impartida por la AME, y han adquirido, con la experiencia en el servicio, los conocimientos que les permite desarrollar con más eficiencia sus labores.

La Dirección de Asesoría Jurídica se ha pronunciado reiterativamente en el criterio legal de que no pueden ser removidos de sus funciones aquellos funcionarios cuya designación corresponde al Concejo, que no hayan cumplido el período fijo de cuatro años para el cual fueron nombrados, en el presente caso su nombramiento concluye el 10 de agosto del año 2001.

Este criterio al igual que otros expresados por la Dirección Jurídica de la AME ha

sido recogido en todas sus partes por el señor Procurador General del Estado constante el Oficio N° 12060 del 23 de junio de 1998, en contestación a una consulta formulada por la Municipalidad de San Pedro de Huaca, Provincia del Carchi, por lo que se recomienda su estricta observación, en especial de los siguientes comentarios:

De las disposiciones legales invocadas se desprende que:

- 1) Las decisiones que adopte el Concejo versarán sobre asuntos que expresamente le asigne la Constitución o la Ley. Le está prohibido arrogarse atribuciones y adoptar resoluciones sobre materias que no le estén señaladas.
- 2) Corresponde al Alcalde presentar las ternas para la designación de servidores que, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Régimen Municipal, debe nombrar la Corporación Edilicia.
- 3) Los nombramientos de funcionarios municipales que realice el Concejo son para período de cuatro años, aquellos podrán ser reelegidos.
- 4) Cuando existan causas plenamente comprobadas, el Alcalde podrá solicitar al Concejo la remoción de un funcionario elegido por éste. Para el efecto, debe tomarse en consideración lo dispuesto en el Art. 63 o 64 del Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
- 5) No procede que el Concejo remueva a los funcionarios mencionados antes de la culminación del período para el que fueron designados, sin que exista causas plenamente comprobadas que justifiquen esta decisión.

En numerosas municipalidades los señores Concejales han solicitado que los empleados municipales presenten la renuncia a sus puestos de trabajo. Este acto es ilegítimo, ya que la renuncia es un acto voluntario de la persona que desea separarse del ejercicio de un cargo. Las renunciaciones que se presentan por pedido de la autoridad, dan lugar a una situación jurídica exactamente igual a la que ocurre con la DESTITUCION ILEGAL, que posteriormente causará la reposición del puesto y el pago de las indemnizaciones económicas a que hubiere lugar, las mismas que serán de cargo de las personas responsables del acto ilegal, por mandato del Art. 20 de la Constitución Política de la República.

## 9. SERVIDORES PUBLICOS SUJETOS A LA LEY DE SERVICIOS PERSONALES POR CONTRATO

Las Municipalidades del país para cumplir con la prestación de los servicios básicos a la comunidad en el Cantón, cuenta en su organización interna con el elemento humano que cumple funciones administrativas y técnicas, llamados servidores públicos.

### Concepto

Servidor público es toda persona natural legalmente nombrada que presta sus servicios remunerados en las instituciones de la administración pública.

Ref: Art. 2 LSCYCA.

En este concepto legal, se deja al margen aquellas personas que sin tener nombramiento son contratadas para prestar sus servicios en dependencias públicas de manera temporal, como es el caso del personal amparado por la Ley de Servicios Personales por Contrato, que también se rige por las disposiciones de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

El personal que labora en el servicio civil bajo el régimen de la Ley de Servicios Personales por Contrato tiene derecho a todos los beneficios económicos contemplados en la Ley de Remuneración y su Reglamento General.

Consecuentemente, el servicio civil ecuatoriano se encuentra garantizado por la Constitución Política de la República a través de dos cuerpos normativos, la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y la Ley de Servicios Personales por Contrato, (Decreto Supremo Nº 913 Registro Oficial Nº 364 publicado el 7 de agosto de 1973).

Ref: Art. 9 LSCYCA; Art. 30 Reg. IIRMA.

### 9.1. Precisiones

El Contrato de Servicios Personales Ocasional conforme a la Ley de Servicios Personales por Contrato deberá contener:

- **Comparecientes:** La designación de las partes contratantes.
- **Objeto del Contrato:** la calidad técnica y/o especializada del personal contra-



tado y la necesidad que el contrato viene a llenar, los labores o servicios que prestará el contratado con indicación de la dependencia, sección, lugar, etc.

- **Plazo:** Noventa días calendario, pudiendo prorrogarse hasta un año.
- **Remuneración:** Es el sueldo básico y más beneficios de Ley, su forma de pago será siempre mensual. En el contrato se debe señalar la partida presupuestaria a la que se aplicará el egreso.
- **Viáticos y Horas Extras:** La forma y cuantía previstas para el pago de movilizaciones, subsistencia, alojamiento, horas extraordinarias, etc.; de haber lugar a estos pagos.
- **Informes de Ley:** Este requisito es indispensable en las instituciones del Gobierno Central, que deben solicitar el visto bueno al Ministerio de Finanzas y anteriormente a la SENDA (suprimida mediante Decreto Ejecutivo, hoy sustituida por la Oficina del Servicio Civil y Desarrollo Institucional de la Presidencia de la República).

Para el caso de los Municipios, el Art. 64, numeral 40 de la Ley de Régimen Municipal en su parte pertinente textualmente expresa, que: "tampoco será obligatorio para las municipalidades solicitar los informes previos, exigidos por la Ley respectiva, para celebrar contratos relacionados con la prestación de servicios ocasionales".

- **Terminación:** Los contratos de servicios personales terminan automáticamente en la fecha del vencimiento del plazo, sin que sea necesario ninguna notificación o solemnidad previa.

Con respecto a esto, es importante precisar y aclarar que en los contratos de servicios ocasionales durante el transcurso del plazo de noventa días el Alcalde puede en cualquier momento darlo por concluido.

En los contratos superiores a los noventa días el Alcalde, podrá dar por concluido el contrato después de 30 días de haberle notificado al personal contratado.

- **Domicilio:** El lugar y fecha de celebración del Contrato;

Ref. Art. 3, 7, 8 y 9 del ISPC; Art. 34 Nro. 40 IRM.

Los contratos que se realicen al amparo de la Ley de Servicios Personales por Contrato para que surtan los efectos legales debe estar suscrita por el Alcalde, Procurador Síndico y el Contratado. Además, se debe cumplir con el requisito formal de registro en la Unidad de Recursos Humanos del Municipio.

## 9.2. Recomendaciones

1. Los contratos de esta naturaleza solo podrán celebrarse con personal técnico, especializado o práctico a fin de atender una emergencia del servicio o para la realización de un proyecto o programa de trabajo, cuya culminación requiere de un plazo determinado; y accidentalmente en los casos que por vacación, enfermedad y otro tipo de licencias mayores a treinta días del titular del puesto exija reemplazo con otro mediante contrato, en este último caso, siempre que no exista la posibilidad de transferir los servicios de un empleado de otra dependencia.

Estos contratos solo podrán hacerse con el personal que se sujeten a la Ley de Servicio Civil, pues para el caso del personal obrero las formalidades estarán de acuerdo con lo dispuesto en el Código del Trabajo.

2. En cada ejercicio económico se asignará una partida presupuestaria para cubrir los egresos que puedan demandar éstos contratos.
3. Previa la contratación se examinará los saldos de la correspondiente partida presupuestaria y no podrá celebrarse la contratación de no existir disponibilidad para cubrirla, de conformidad con el Art. 58 de la LOAFYC. Salvo que obedezca a servicios emergentes para la ciudad o que correspondan a convenios interinstitucionales, en cuyo caso se proveerá la transferencia de las correspondientes partidas presupuestarias.
4. Los contratos deben estipularse para un período de noventa días pudiendo prorrogarse por requerimientos estrictos del servicio hasta un año como máximo.
5. El sueldo básico para el personal contratado será el mismo que se haya establecido para los servidores de planta, mediante la escala de sueldos aprobada por el Concejo Municipal y el clasificador de puestos que se esté utilizando internamente.

6. El personal contratado **no tiene derecho al uso de vacaciones o su equivalente en dinero**, por expresa disposición del Art. 6 de la Ley de Servicios Personales por Contrato, sin embargo, se trata de una verdadera injusticia, en atención al principio igualitario contemplado en la Constitución Política de la República.

La característica fundamental de la prestación de servicios ocasionales es, sin lugar a dudas, la transitoriedad y por tanto la falta de habitualidad.

Al Art. 6 de la Ley de Servicios Personales por Contrato, se lo ha de aplicar en su sentido natural, obvio, de ahí que, circunscrito al ámbito para el que fue dictado, se lo ha de entender así: "no tendrán derecho al uso de vacaciones o su equivalente en dinero", quienes presten servicios ocasionales (90 días hasta 10 meses). Pero, si en la prestación de servicios concurre el factor de habitualidad, en justo reconocimiento de la igualdad de derechos de los trabajadores y teniendo en cuenta que la Ley se ha de entender como una unidad, como un todo orgánico, en que las partes se corresponden entre sí, existen un justificativo legal para el reconocimiento al derecho a vacaciones.

Este criterio ha sido aceptado por la Procuraduría General del Estado y así se ha pronunciado, sin embargo, existen en la actualidad criterios de este organismo dispares y variables emitidos, en los que se niegan el derecho a las vacaciones, argumentando que existe prohibición legal expresa.

7. Estos contrato estarán sujetos a la afiliación y pago de aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, IESS, Sección "B".
8. Abstenerse de realizar contratos con el carácter de retroactivos, para legalizar actividades o servicios anteriores a la fecha de celebración; como también realizar contratos con personas que tengan nombramientos en la administración pública.
9. Para la celebración de estos contratos se procederá al siguiente trámite:
- a) El Jefe de Sección que lo solicite deberá informar los requerimientos de servicios al Director respectivo determinando en forma clara la función que desempeñará el contratado, sus actividades principales, el horario

de trabajo, el tiempo estimado para la prestación del servicio, la clase de profesional requerido sus conocimientos y experiencia mínima.

- b) El Director respectivo evaluará el pedido y de estimarlo procedente enviará a la Oficina de Recursos Humanos para la continuación del trámite. La Oficina de Recursos Humanos notificará a la Alcaldía la factibilidad de contratación en base al requerimiento planteado y la disponibilidad presupuestaria.
- c) Una vez aceptada la contratación, la Alcaldía dispondrá a Recursos Humanos el inicio del proceso de reclutamiento y selección, de conformidad con los procedimientos establecidos y comentados.
- d) Este contrato deberá ser suscrito en un original y cuatro copias que serán distribuidas de la siguiente forma:
  - 1. Dirección Financiera. Rol de Pagos.
  - 2. Jefatura de Recursos Humanos. Registro y expediente administrativo.
  - 3. Sección Administrativa en donde prestará sus servicios.
  - 4. Contratado.

10. En lo no contemplado en la Ley de Servicios Personales por Contrato se estará a lo previsto en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

### 9.3. Modelo de Contrato de Prestación de Servicios Personales

#### PRIMERA: COMPARECIENTES

Intervienen, por una parte el(a) señor(a) y Dr. .... en sus calidades de Alcalde y Procurador Síndico de la Municipalidad de .... y por tanto sus representantes legales, conforme lo previsto en el Art. 72, Ordinal 2o. de la Ley de Régimen Municipal, a quienes en adelante se les denominará "EL CONTRATANTE O LA MUNICIPALIDAD"; y, por otra, el(a)..... ecuatoriano de nacimiento, en ejercicio de los derechos de ciudadanía, sin nombramiento en la administración pública ni separado de ella voluntariamente con compensación económica, con cédula de identidad N° .... capaz ante la ley, por sus propios der-

rechos quien en adelante se llamará "EL CONTRATADO (A)", partes que en forma libre y voluntaria convienen en suscribir el presente contrato, de acuerdo a las siguientes cláusulas:

#### SEGUNDA: OBJETO

El contratado prestará sus servicios en calidad de ..... (descripción del puesto y de las funciones a realizar) en la (unidad administrativa) de la Municipalidad.

#### TERCERA: PRECIO Y FORMA DE PAGO

El valor que se estipula por la prestación de servicios personales por contrato es la cantidad de ..... (S/. sueldo básico) mensuales más los beneficios de Ley, que pagará el contratante al contratado con cargo a la partida presupuestaria N° ... Remuneraciones especiales del presente año.

#### CUARTA: PLAZO

El plazo que se determina para la prestación de este servicio personal por contrato, es de (90 días pudiendo prorrogarse hasta un año), a partir del ... de ..... de 19... hasta el .... de ..... de 199...

#### QUINTA: BENEFICIOS

El contratado gozará de todos los beneficios establecidos por la Ley mediante los cuales se crearon el décimo-tercer, cuarto, quinto y sexto sueldos, no tendrán derecho al beneficio de vacaciones o su equivalente en dinero.

#### SEXTA: TERMINACION

El presente contrato terminará automáticamente en la fecha del vencimiento del plazo establecido, sin que sea necesario notificación previa alguna al contratado.

#### SEPTIMA: REGISTRO

Este contrato se registrará en la Jefatura de Recursos Humanos o ante quien haga sus veces, como requisito indispensable para legalizar el pago de las remuneraciones acordadas.

**OCTAVA: IMPREVISTOS**

En todo lo no previsto en este contrato se sujetarán las partes a lo establecido en la Ley de Servicios Personales por Contrato y Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

**NOVENA: CONTROVERSIAS**

En caso de suscitarse controversias por la aplicación e interpretación del presente contrato las partes renuncian fuero y domicilio y se sujetan a los jueces competentes del Cantón.... y al trámite establecido en la Ley.

Para constancia de lo estipulado las partes intervinientes, firman el presente contrato, en un original y ... copias de igual contenido y valor, en la ciudad de ....., a los ..... días del mes de ..... de mil novecientos noventa y

f) \_\_\_\_\_  
EL ALCALDE

f) \_\_\_\_\_  
EL CONTRATADO

f) \_\_\_\_\_  
PROCURADOR SINDICO

JEFATURA DE RECURSOS HUMANOS DE LA MUNICIPALIDAD DE .....

Certifico que el día de hoy ..... de 199 , ha sido registrado este contrato para efectos de control y pago.

f) \_\_\_\_\_  
JEFE DE RECURSOS HUMANOS

# CAPITULO II







## CAPITULO II

### 10. LA RESPONSABILIDAD

En este punto partimos de un concepto general de responsabilidad, para luego referirnos a la responsabilidad administrativa establecida en la Ley, de manera específica.

La responsabilidad en términos generales, es la capacidad que tienen las personas para aceptar las consecuencias de un acto consciente y voluntario realizado en nuestro convivir diario, y la obligación de reparar y satisfacer por uno mismo el mal inferido o el daño originado.

El Dr. Herman Jaramillo Ordóñez, en su obra: "La Actividad Jurídica de la Administración", a la responsabilidad del Estado la define como, el deber y la obligación que tienen los servidores públicos para realizar con voluntad, capacidad y conciencia las actividades encomendadas por la administración y responder por sus actos y consecuencias.

En el área de la Administración a la "responsabilidad", continúa al autor, se la puede analizar desde dos ópticas diferentes: desde el punto de vista del cumplimiento del deber e interés público, o del incumplimiento y sus consecuencias. Desde el punto de vista del deber e interés público la responsabilidad significa observar y cumplir exactamente con la letra de la Constitución, las Leyes, y los reglamentos y obrar con rectitud honestidad y suma diligencia dentro de las funciones encomendadas para garantizar un buen servicio a la colectividad. Desde el punto de vista del incumplimiento y sus consecuencias la "responsabilidad" es la obligación que tienen los servidores para responder administrativa, civil y penalmente por los actos o hechos cometidos en contra del ordenamiento jurídico.

En el Diccionario Enciclopédico de Derecho de Cabanellas, se refiere a la responsabilidad administrativa y en resumen podríamos conceptualarla, como aquella que impone la propia administración a los funcionarios y empleados por negligencia, extralimitación o desobediencia en el desempeño de sus funciones, con imposición de los correctivos pertinente, para lo cual es necesario previamente el levantamiento de un expediente.

La responsabilidad del Estado, como persona de Derecho Público, conlleva la responsabilidad civil, y esto corresponde a conceptos relativamente modernos, ya que en tiempos antiguos el Estado como soberano, era irresponsable de sus actuaciones.

Por actos administrativos generados por la Administración Pública, en la que se incluye las Municipalidades, si cabe la responsabilidad del Estado cuando lesionan intereses de los administrados, cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, así lo prevé nuestra Constitución Política de la República, en su Art. 20, que dice: "El Estado y más entidades del sector público estarán obligados a indemnizar a los particulares por los perjuicios que le irrogaran como consecuencia de los servicios públicos o de los actos de sus funcionarios y empleados en el desempeño de sus cargos".

Las entidades antes mencionadas tendrán, en tales casos, derecho de repetición y harán efectiva la responsabilidad de los funcionarios o empleados que, por dolo o culpa grave judicialmente declarada, hubieren causado los perjuicios. La responsabilidad penal de tales funcionarios y empleados será establecida por los jueces competentes.

**REF. ART. 20 y ART. 121 CPR.**

### Comentario:

La Contraloría General del Estado, en los exámenes especiales efectivamente evidencia el abuso de autoridad de los "altos funcionarios" del gobierno central y seccional, que actuando con absoluta negligencia, con intereses políticos mezquinos y desenfrenados, de manera arbitraria destituyen a los servidores públicos bajo su dependencia, sin embargo al término del juicio contencioso-administrativo, tiene el Estado que indemnizar con valores económicos sumamente considerables a las personas perjudicadas.

La pregunta es si a éstos "altos funcionarios", se les ha glosado o seguido un juicio de repetición en su contra, la verdad que en nuestro país, no se registra un solo caso en el cual el funcionario que ocasiona el perjuicio haya respondido con su propio peculio frente al Estado.

Finalmente cabe señalar como preámbulo al análisis de la responsabilidad administrativa, que el ejercicio de dignidades y funciones públicas, constituye un servicio a la colectividad. "No hay dignatario, autoridad ni servidor público

exento de responsabilidad por el ejercicio de sus funciones”.

Ref: Arts. 120 y 121 CPR.

## 10.1. La Responsabilidad Administrativa

La responsabilidad administrativa se la impondrá al servidor, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal que pueda originar su actuación.

La responsabilidad administrativa es sancionada disciplinariamente, por la inobservancia que cometen los funcionarios y empleados a las Leyes, Reglamentos, Estatutos, Ordenanzas, Acuerdos, Resoluciones, etc., que rigen la vida jurídica de la institución, y básicamente por el incumplimiento de los deberes y atribuciones que el personal de los Municipios cometen en razón de sus funciones.

El fundamento para establecer la responsabilidad es la violación de las disposiciones constantes en los Arts. 58, 60 y 114 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que se refieren a las prohibiciones que tienen los servidores en el desempeño de su puesto de trabajo, las causas que motivan esta sanción deben estar contempladas en la Ordenanza que Reglamenta la Administración de Personal.

La responsabilidad administrativa que establezca la Contraloría General del Estado será a base del análisis que se haga sobre el grado de inobservancia por parte de las entidades y organismos del sector público y de sus servidores, de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trata y sobre el incumplimiento de las atribuciones y deberes que les competen por razones de sus específicas funciones administrativas.

La responsabilidad administrativa se concretará en la aplicación de las sanciones previstas en el Art. 376 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control, que va desde una multa no menor de cincuenta sucres ni mayor de cincuenta mil sucres pudiendo además ser destituido de su puesto de trabajo.

La LOAFYC puntualiza las causas que dan origen a las responsabilidades administrativas, que a saber son:

1. Ejercer presión o abuso en el ejercicio de su cargo;
2. Exigir a sabiendas sumas mayores o distintas de las legales, o recibir regalos, pagos o recompensas no autorizados por la Ley;

3. No otorgar, estando obligados a hacerlo, recibos relativos a sumas recaudadas en el cumplimiento de sus funciones;
4. Facilitar o permitir, por acción y omisión, que se defraude a la entidad u organismos donde presten sus servicios;
5. Permitir, por negligencia o por intención, la violación de la ley; o incumplir las disposiciones reglamentarias, los manuales y las normas específicas de las entidades u organismos, o aquellas de carácter generalmente obligatorio, expedido por el Contralor General o por el Ministro de Finanzas;
6. Pedir o aceptar, o intentar cobrar, directa o indirectamente, en concepto de pago o en otro concepto, dinero u otras cosas para ocultar una transgresión de la ley o para ocultar denuncias que se hayan producido por la infracción; o cobrar o aceptar dinero u otras cosas para arreglarse o transigir sobre la infracción;
7. Exigir o recibir dinero, premios o recompensas por el hecho de cumplir sus funciones con prontitud o preferencia, o por el otorgamiento de contratos a determinada persona, o por suministrar información reservada;
8. Incurrir en ilegal determinación o recaudación de los ingresos del Gobierno Nacional o de las demás entidades y organismos del sector público;
9. Recaudar, sin estar autorizadas, sumas adeudadas a las entidades u organismos donde presten sus servicios, u ofrecerse a los deudores para servir de intermediarios en el pago;
10. No investigar oportuna y eficazmente las faltas de sus subalternos o dejar de imponerles las respectivas sanciones;
11. Dar lugar a injustificado retardo en la recaudación de los ingresos, por no haber realizado, dentro de los plazos legales o reglamentarios, todas las gestiones conducentes a la percepción de tales ingresos, inclusive la acción judicial correspondiente;
12. No transferir con oportunidad los recursos financieros a las entidades y organismos del sector público, cuando dichos recursos estén disponibles para el efecto;

13. No remitir a las entidades y organismos beneficiarios, dentro del plazo fijado por la Ley, los ingresos o cualquier valor cobrado, que les hayan sido destinados a pesar de estar disponibles para el efecto;
14. Ordenar el cobro de valores no establecidos en la Ley, ordenanza o reglamento;
15. Expedir ordenanzas o reglamentos que establezcan el cobro de valores sin tener atribución legal para ello, o sin cumplir las formalidades previstas en la Ley;
16. No depositar íntegros e intactos en el depositario oficial los valores cobrados, dentro del plazo establecido en esta Ley;
17. Ordenar el depósito de los fondos públicos, o cualesquiera otros por los cuales el sector público sea responsable, en instituciones que no sean los depositarios oficiales, o en cuentas corrientes distintas de aquellas a que correspondan;
18. No exigir a los proveedores la entrega total de los bienes o suministros que hayan comprado las entidades y organismos, en forma previa a la cancelación de su valor, salvo las excepciones legales;
19. Contraer compromisos u obligaciones por cuenta de la entidad u organismo en el que presten sus servicios, contraviniendo las normas respectivas o sin sujetarse a los dictámenes de Ley; o insistir ilegalmente en una orden que haya sido objetada por el control previo;
20. Efectuar pagos sin haber verificado el control previo al compromiso, al gasto y al desembolso, o librar cheques por valores que excedan del monto de las autorizaciones de giro recibidas;
21. Retardar injustificadamente la cancelación de obligaciones a su vencimiento, cuando existan recursos financieros disponibles al efecto;
22. Pagar en dinero efectivo, cuando de acuerdo con esta Ley deban hacerlo por medio de cheques, o firmar cheques en blanco;
23. Omitir el reintegro de cualquier recurso financiero recibido, que no haya sido empleado en el destino autorizado;

24. Autorizar, expedir o inscribir el nombramiento de una persona que no reúna los requisitos legales para el desempeño del cargo de que se trate;
25. No establecer y mantener la administración del sistema de presupuesto, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos y normas;
26. No presentar, a efectos de la programación presupuestaria, dentro de los plazos establecidos, los programas de trabajo y los requerimientos de recursos de las unidades administrativas de la entidad u organismo;
27. No presentar al Ministro de Finanzas o al órgano competente, dentro del plazo establecido, el proyecto de presupuesto de la entidad u organismo;
28. Dejar de incluir algún recurso financiero, de cualquier naturaleza, en el proyecto de presupuesto de la entidad u organismo;
29. Autorizar u ordenar gastos en exceso de los montos asignados para los programas de la entidad u organismo;
30. No establecer y mantener, dentro de la entidad u organismo, la determinación, recaudación y administración de recursos financieros, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, los reglamentos y normas aplicables;
31. No establecer la unidad financiera responsable de todas las actividades financieras de la entidad u organismo;
32. No organizar y mantener la administración del sistema de contabilidad, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley, reglamentos y normas aplicables;
33. No conformar la unidad responsable de mantener el sistema de contabilidad;
34. Hacer o aprobar asientos, certificados o estados financieros falsos;
35. Omitir el registro oportuno de las transacciones;
36. No elaborar con oportunidad los informes financieros internos, para servicio de las decisiones gerenciales;

37. No presentar oportunamente a la Contraloría General, al Ministerio de Finanzas y a la Junta de Planificación la información requerida;
38. No tener la documentación adecuada y completa que apoye las transacciones registradas;
39. No conservar debidamente archivados o referenciados los registros y la documentación contable;
40. No establecer la unidad de auditoría interna, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley;
41. No tomar inmediatamente las acciones correctivas necesarias, especialmente en conocimiento del informe del auditor interno o externo;
42. No proporcionar oportunamente la información pertinente, o no prestar la colaboración requerida a los auditores gubernamentales;
43. No establecer y mantener el control interno, de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;
44. No presentar todas las pruebas de evidencia disponibles en el transcurso del examen especial o de la auditoría gubernamental;
45. Auspiciar irregularidades en los procesos previos a la celebración de contratos de cualquier clase;
46. Aprobar, sin tener atribución, el cambio de planes y programas y estipulaciones relativas a la ejecución de los contratos;
47. No cumplir los proyectos y programas establecidos, no obstante tener disponibles los recursos necesarios; y
48. No informar con oportunidad, estando obligados, sobre las desviaciones de los planes y programas en la ejecución de los contratos, o de su ilegal, incorrecta o impropia ejecución.

**Comentario:**

Cuando aparezcan indicios de responsabilidad administrativa, civil o penal de algunos de los funcionarios cuyo juzgamiento corresponde a la Función Legislativa, el Contralor General del Estado se limitará a participar documentadamente los hechos al Presidente de la República y a referirse a ello en su informe a la legislatura, sin perjuicio del trámite de las demás responsabilidades respecto a otros servidores implicados.

Esta limitación tiene su fundamento legal en la Constitución de la República, que le faculta al Congreso Nacional el juzgamiento mediante juicio político de los siguientes funcionarios: Presidente y Vicepresidente de la República, Ministros Secretarios de Estado, Ministros de la Corte Suprema de Justicia, Ministros del Tribunal de Constitucional, Contralor y Procurador General del Estado, etc., por infracciones cometidas en el desempeño de sus cargos, y resolver su censura, en el caso de declaratoria de culpabilidad, lo que producirá como efecto su destitución e inhabilidad para el desempeño de cargos públicos durante el mismo período de Gobierno. Con la vigencia de la nueva Constitución Política de la República, censurados los Ministros, es facultad del Presidente de la República, resolver su REMOCION.

El Presidente y Vicepresidente de la República solo podrán ser enjuiciados por traición a la Patria, cohecho o cualquier otra infracción que afecte gravemente el honor nacional.

## 10.2. Las Sanciones Disciplinarias

Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad son las siguientes:

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



En la Ordenanza de Administración de Personal del Municipio, se deberá determinar las causas por las que se impondrán las sanciones de amonestación verbal, escrita y multa, las faltas de suspensión y destitución se encuentran contempladas en el Art. 60 del Reglamento y 114 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, sin perjuicio que, en la ordenanza de personal consten otras causas, las mismas que no podrán exceder los límites constitucionales y legales.

Art. 59 Regl. LSCYCA

### 10.3. Potestad Disciplinaria Sancionadora

La potestad sancionadora de la Administración deberá ejercerse previa instrucción de un procedimiento de contradicción y sus resoluciones serán impugnables ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso-Administrativo, en el presente caso, será a través de la audiencia o sumario administrativo.

Nuestra Constitución Política de la República, garantiza el principio del debido proceso como garantía básica de los derechos de las personas.

Ref. Art. 24 CPR; Art. 121, 125, EFE; Art. 87 IUMF; Art. 3, 65 LCA; Art. 63, 64 Regl. LSCYCA

### 10.4. Principios del Derecho Disciplinario

Reforzando lo puntualizado en el numeral 10.3 sobre la potestad disciplinaria, creemos no equivocarnos al citar al Profesor Gustavo Penagos, como el tratadista más certero y objetivo en el tema del principio del derecho disciplinario, de ahí que recogeremos en este trabajo lo expresado en su obra: Derecho Administrativo, para comentar en función de nuestro ordenamiento jurídico ecuatoriano.

"La aplicación de las sanciones disciplinarias, como en todo proceso, debe obedecer a criterios científicos, y no a supuestos estimativos y no tipificados legalmente de las infracciones sancionables, no a simples presunciones, sino a pruebas legalmente producidas, y no desplazando al reo la carga de probar su inocencia, evitar los procedimientos no contradictorios; garantizando los recursos, y ante todo estudiando cuidadosamente la responsabilidad del funcionario o empleado acusado de una falta disciplinaria".

En este comentario, debemos tener en cuenta que la imputación de una falta disciplinaria, al igual que cualquier cargo contra un funcionario o empleado de la

administración, debe estar sujeto a las correspondientes garantías procesales para hacer efectivo el principio general de la "presunción de inocencia", "el debido proceso", que a nadie se le puede imponer sanción, sino observando la plenitud de las formas propias de cada juicio y conforme a la Ley.

#### **10.4.1. Principios más importantes que deben ser Aplicados en el Ejercicio del Régimen Disciplinario**

Entre los principios más importantes que deben orientar, siempre, el ejercicio del régimen disciplinario, se puede enunciar los siguientes:

**El Principio de Legalidad.** Este principio garantiza al funcionario o empleado público, que debe responder por faltas o prohibiciones consagradas expresamente en la Ley y en los reglamentos.

**El Principio de la Tipicidad de la Falta.** A ningún servidor público se le puede abrir una investigación disciplinaria por un hecho que no esté tipificado en el respectivo reglamento de personal.

**El Principio de la Culpabilidad.** La doctrina de manera general es unánime en enunciar el principio de no poder imponer una sanción disciplinaria, faltando la culpabilidad, bien sea a título de dolo o culpa, "Nulla pena sine culpa".

**El Principio de la Compatibilidad e Independencia entre Sanciones Disciplinarias y Penas Judiciales.** En la legislación tanto colombiana como ecuatoriana, no se ha aceptado la compatibilidad entre las sanciones disciplinarias y las penas aplicadas por los jueces penales. Lo anterior encuentra explicación al tener en cuenta que el Derecho Administrativo disciplinario, es de naturaleza diferente al penal. El primero tiene por fin guardar el orden, la disciplina y lograr la eficacia en el servicio público. En cambio en el Derecho Penal con el sistema de penas y medidas de seguridad pretende resocializar al delincuente y prevenir los delitos.

**El Principio del Debido Proceso.** Principio fundamental en un Estado de Derecho es el debido proceso, conforme a la Constitución y leyes. Toda sanción disciplinaria que se imponga a un funcionario o empleado debe ir precedida y actuada en un proceso regular, de acuerdo con las normas que regula las respectivas faltas.

En nuestra legislación ecuatoriana se consagra de manera expresa por primera vez "el debido proceso" en la Constitución Política de la República aprobada por

la Asamblea Nacional Constituyente, Art. 24, con el fin de garantizar los derechos de las personas, esto no quiere decir de ninguna manera que no se lo ha aplicado anteriormente, lo que pasa es que ha existido pero con disposiciones legales disgregadas.

El debido proceso está garantizado además en los Arts. 63 y 64 del Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que será motivo de análisis más adelante y del cual ejemplificaremos.

**El Principio a la Defensa.** En toda investigación disciplinaria el empleado tendrá derecho a: conocer el informe y las pruebas que se aleguen, a ser oídos en descargos, a que se practiquen las pruebas que solicite, siempre que sean conducentes al esclarecimiento de los hechos, a ser representado por un apoderado, si así lo desea y, a ser asesorado por la organización clasista a la que esté asociado.

## **10.5. Imposición de Sanciones Disciplinarias**

### **10.5.1. Amonestación Verbal y Escrita**

Estas sanciones las podrá disponer el Jefe inmediato del servidor, el Director de Recursos Humanos o Jefe de la Oficina Departamental de Personal o quien hiciera sus veces y el Alcalde.

A excepción de la amonestación verbal, las demás sanciones disciplinarias serán impuestas mediante acción de personal atento a lo previsto en el Art. 133 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en concordancia con los Arts. 7 y 11 de su Reglamento.

El incumplimiento por parte de la autoridad nominadora de la obligación de registrar las acciones de personal ante la Jefatura de Personal de la Municipalidad da lugar a la nulidad de las mismas.

#### **Posibles Causas de Amonestación Verbal**

- 1) No observar en los trámites la línea jerárquica establecida.
- 2) Abusar del teléfono en asuntos particulares (5 minutos de gracia para su utilización).

- 3) Descuido en la tenencia de los bienes que cause daños menores.
- 4) Excederse en el tiempo de permiso concedido.
- 5) Abandono injustificado de su puesto de trabajo.
- 6) Atraso a su horario de ingreso al trabajo.
- 7) Incumplimiento de trabajos de mero trámite, propios de su función.
- 8) Excederse en el tiempo señalado por la Ley para el refrigerio.

#### **Posibles Causas de Amonestación Escrita**

- 1) Irresponsabilidad comprobada en el desempeño de sus funciones.
- 2) Reincidencia en abandonos continuos en el puesto de trabajo.
- 3) Distraer al personal en sus labores específicas.
- 4) Reincidencia en atrasos a su horario de trabajo.
- 5) Reincidencia en las faltas que ameritan amonestación verbal.

#### **10.5.2. Las Sanciones Pecuniarias o Multas**

Corresponde imponer al Alcalde directamente o a solicitud del Director o Jefe de Recursos Humanos o quien haga sus veces, de conformidad con la Ordenanza respectiva.

#### **Comentario:**

La sanción de multa en la práctica solo es impuesta por la autoridad nominadora, sin que se aplique lo dispuesto en el Art. 63 de la Ley ibídem, en el que se contempla la facultad para que el jefe inmediato del servidor le sancione hasta con un mes del sueldo. Esta sanción no deberá exceder de un mes de sueldo y consecuentemente tendrá derecho al pago de las asignaciones complementarias.

El servidor sancionado con suspensión temporal sin goce de sueldo perderá

únicamente el sueldo básico señalado en el nombramiento.

Ref: Arts. 62 literal c) y 63 LSCYCA; Art. 61 del Regl;

### Posibles Causas

- 1) Reincidencia en faltas sancionadas con amonestación verbal o escrita.
- 2) Provocar altercados en el lugar de trabajo.
- 3) No acatar las órdenes y disposiciones legítimas de sus superiores inmediatos.
- 4) Incurrir en las demás causales previstas en el Art. 60 del Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, siempre que no sea causal de suspensión o destitución.

### 10.5.3. La Suspensión Temporal

Será impuesta por el Alcalde, en base del informe del Jefe de Recursos Humanos, respecto de los resultados del sumario o audiencia administrativa correspondiente.

La suspensión sin sueldo, en el ejercicio de sus funciones será por un periodo que no exceda de dos meses.

Ref: Arts. 64 y 63 literal a) LSCYCA; Art. 24 numerales 10 y 13 de la CPR

#### Comentario:

Es importante comentar sobre la imposición de la sanción de suspensión temporal sin goce de sueldo, por la diversidad de criterios en su aplicación. En la práctica, generalmente son impuestas por la autoridad nominadora, a menos que, en el Reglamento de Personal Interno de la Municipalidad esa facultad sea delegada al Director Administrativo u otra autoridad de igual jerarquía.

Con una reglamentación interna y coherente se evita en gran parte la aplicación antojadiza de las disposiciones constantes en los Arts. 36 y 63 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, relacionadas con la suspensión del cargo, ya que evita el abuso de los Jefes Departamentales (superiores en el orden jerárquico), en virtud de que dichas normas, permiten a éstos, directamente sancionar con la suspensión al personal que se encuentra bajo su autoridad.

Art. 36, inciso segundo. Suspensión del Cargo: "La suspensión podrá ser impuesta por cualquier superior en el orden administrativo, y será de 2 a 30 días, según la falta que le cause".

Art. 63. "El Jefe de Departamento podrá imponer a sus subordinados una sanción pecuniaria administrativa que no exceda de un mes de sueldo, o suspenderlo, sin sueldo en el ejercicio de sus funciones, por un período que no exceda de dos meses...."

De las disposiciones transcritas, se colige finalmente que los Jefes Departamentales, podrán suspender a un servidor hasta dos meses en el ejercicio de sus funciones, de manera directa. De aplicarse estas normas, dentro de las Municipalidades y de las instituciones que conforman la Administración Pública, los Jefes o Directores estarían más propensos a incurrir en arbitrariedades originadas por el abuso del poder o por caprichos personales.

Con la expedición del Reglamento General de la Ley de Servicio Civil, se reglamentó la imposición de dicha sanción señalando, que le corresponde aplicar a la Autoridad Nominadora de la Institución (Alcalde o Concejo Municipal) y luego de un sumario o audiencia administrativa, levantado por el Director o Jefe de Recursos Humanos o quien haga sus veces.

Ref: Art. 62 literal d) LSC/CA; Art. 61, 63 y 64 Reg. LSC/CA; Art. 24 numeral 10 y 13 CPR

#### Comentario:

En este caso el servidor suspendido no debe permanecer en el Municipio, porque de obligarlo a ello se estaría violentando lo dispuesto en el Art. 23, numeral 17 de la nueva Constitución Política de la República antes Art. 22, numeral 12, inciso segundo que establecía "Ninguna persona podrá ser obligada a realizar un trabajo gratuito o forzoso".

Se acostumbra equivocadamente a pensar que la suspensión de las funciones es al puesto y por tanto lo obligan a trabajar en otro de iguales características.

El servidor sancionado con suspensión temporal, perderá únicamente el sueldo básico señalado en el nombramiento, es decir que tendrá derecho al pago de asignaciones complementarias.

Ref: Art. 61 del Reg. Art. 2 LRSP

**Posibles Causas**

- 1) Ejercer actividades ajenas a sus funciones durante las horas de trabajo.
- 2) Demostrar negligencia e irresponsabilidad en el cumplimiento de las funciones del servidor a través de auditorías de trabajo u otro tipo de pruebas.
- 3) Hacer declaraciones de prensa relacionadas con las actividades institucionales, sin autorización de la máxima autoridad.
- 4) Ocasionar desperfectos o perjuicios en las instalaciones y bienes de la institución cuyo valor será además pagado por el servidor municipal causante.
- 5) Ingerir licor, suministrar y consumir ilegalmente estupefacientes.
- 6) Dedicarse a juegos de azar en la institución.

**10.5.4. La Sanción de Destitución**

Le corresponde aplicar al Alcalde, respecto del personal nombrado por éste; y, a su vez, al Concejo sancionar a los funcionarios nombrados por el organismo colegiado, de acuerdo con el Art. 72, numeral 24 de la Ley de Régimen Municipal, previo informe del Jefe de Recursos Humanos respecto del sumario o audiencia administrativa que se hubiere instaurado por resolución del Concejo u orden del Alcalde.

La destitución de los Directores Municipales solo será solicitada por el Alcalde al Concejo cuando a su juicio existan causas plenamente comprobadas que lesionen los intereses municipales.

Ref: Art.192 LRM

**Posibles Causas**

- 1) Incapacidad o falta de probidad en el desempeño de sus funciones, debidamente comprobado a través de la evaluación practicada por el Jefe de Personal de la Municipalidad;

Ref: Arts. 84 al 87 LSCYCA;

- 2) Incurrir en delitos de cohecho, peculado, prevaricato y soborno; y recibir

en general cualquier clase de dádiva o remuneración que no sea legal.

Ref: Art. 32 de la Ley S C y C A.

- 3) Injurias graves de palabra y obra a sus Jefes, compañeros de trabajo o al cónyuge o familiares de ellos hasta el segundo grado de consanguinidad.
- 4) Adulterar los documentos oficiales, sustracción o pérdida intencional de los mismos.
- 5) Revelar datos confidenciales o reservados sobre asuntos relacionados con su trabajo que conlleve perjuicio a la institución.
- 6) Ordenar la asistencia a eventos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar con este fin vehículos u otros bienes de propiedad de la entidad.
- 7) Asistir al trabajo en manifiesto estado de embriaguez o bajo la acción de estupefacientes, consumidos ilegalmente, después de haber sido amonestado por una vez en el lapso de tres meses.
- 8) Realizar actos inmorales de cualquier naturaleza en el ejercicio de sus funciones.
- 9) No concurrir al trabajo o abandonar el mismo por un máximo de tres días consecutivos, sin razones justificadas.
- 10) Retardar o negar injustificadamente el despacho de asuntos o la prestación del servicio a los que está obligado de acuerdo a las funciones del puesto, que impliquen perjuicio grave a la institución.
- 11) Realizar hechos dolosos e ilegales comprobados en el cumplimiento de sus funciones.
- 12) No observar en forma permanente, en sus relaciones con el público motivadas en el ejercicio del puesto, toda consideración y cortesía debidas.
- 13) Mantener relaciones comerciales o financieras directas o indirectas con contribuyentes o contratistas de la Municipalidad, en el caso en que el servidor en razón de sus funciones deba atender los asuntos de ellos.



- 14) Incurrir durante el lapso de un año, en más de dos sanciones que impliquen multa o suspensión sin goce de sueldo.
- 15) Retardar el pago de planillas en los contratos u otras obligaciones indebidamente.

Ref: Art. 114 LSCYCA; Art. 122 LCP

## 10.6. Pluralidad de Faltas

Finalmente es importante tomar en cuenta en la aplicación de las sanciones administrativas, que la Ley establece el principio de que ninguna falta merece dos sanciones y ante la pluralidad de faltas, se sancionará la más grave.

Ref: Art. 66 Regl. LSCYCA.

## 10.7. Efectos Jurídicos de la Destitución

**Inhabilidad Temporal.** El servidor público municipal legalmente destituido quedará por el mismo hecho inhabilitado para ocupar puestos públicos y durante un periodo de dos años, es decir un periodo de tiempo de inhabilidad para el desempeño del cargo, cuya rehabilitación será solicitada a la Junta de Reclamaciones.

**Inhabilidad Permanente.** Se produce cuando el servidor hubiera sido destituido por irregularidades en el manejo y depósito de fondos y bienes públicos.

Ref: Art. 115 y 116 LSCYCA.

## 10.8. Nombramiento Provisional

Mientras se tramita un juicio por **DESTITUCION O SUSPENSION**, el puesto del servidor afectado solo podrá llenarse provisionalmente.

Ref: Art. 113 LSCYCA.

## 10.9. Restitución y Pago de Sueldos

Si el fallo de la Junta de Reclamaciones fuere absoluto para el servidor, éste, según el caso, continuará en sus funciones o será restituido a su puesto en un lapso no mayor de una semana entregándosele, además, **LOS SUELDOS QUE DEJO DE PERCIBIR**. El pago será efectuado en un plazo no mayor de

treinta días a partir de la fecha de reincorporación.

Ref: 112 LSCYCA.

## 11. EL SUMARIO ADMINISTRATIVO

### 11.1. Puntualizaciones

Para la imposición de las sanciones de suspensión temporal y de destitución de servidores de carrera administrativa se requerirá previamente el trámite del sumario administrativo en el cual deberá probarse la existencia de la infracción y las circunstancias que rodean el caso.

Conforme los fallos de los Tribunales Distritales de lo Contencioso-Administrativo, a los servidores públicos que no ostentan el certificado de carrera administrativa, se les puede instaurar también el procedimiento del sumario administrativo, normado en el Art. 63 del Reglamento a la Ley citada, ya que permite ejercer con amplitud el principio constitucional del derecho a la legítima defensa. No obstante que de acuerdo al Art. 64 del Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, corresponde levantar una Audiencia Administrativa, para la imposición de sanciones.

Es importante que el Concejo Municipal apruebe la Ordenanza sobre administración de personal y al tratar del régimen disciplinario, establezca que previo a la suspensión o destitución de un servidor se levantará un sumario administrativo; esto permite garantizar la estabilidad del puesto de trabajo y el principio constitucional del debido proceso contemplado en el Art. 24 de la Constitución Política de la República.

Ref: Art. 24 CPR; 63 y 64 Reglo. LSCYCA.

### 11.2. Concepto

El Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Cabanellas, define al sumario administrativo en los siguientes términos:

*Denominación algo irreverente para la justicia auténtica, cuyas actividades se imitan y hasta parecen usurpase o desdeñarse, que se estilan en algunos sectores de la administración pública, ante hechos dolosos y sin*

*más denunciables como delitos, o graves irregularidades de carácter disciplinarlos, resuelve una investigación a cargo de un funcionario especial, que procede a reunir antecedentes e informes testificables. El mismo funcionario resume los hechos y aprecia si se dan los supuestos de impropio comportamiento, quienes sean los responsables y en qué concepto; y hasta se propone la sanción para los culpables”.*

#### **Comentario:**

Con el concepto transcrito podríamos concluir que el sumario administrativo es una institución jurídico-administrativa que se aplica a los servidores públicos que prestan sus servicios lícitos y personales en la Administración Pública, cuando éstos cometen ciertos hechos que hacen presumir grave responsabilidad en el ejercicio de sus funciones.

El propósito del sumario administrativo es investigar, esclarecer los hechos suscitados o denunciados, concluyendo al final con la recomendación de la sanción para que la imponga la autoridad nominadora o en su defecto, absolviendo de responsabilidades al servidor involucrado.

El sumario administrativo de conformidad con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa se lo aplica en favor de los servidores que gozan del "certificado de carrera administrativa" otorgado anteriormente por la Dirección Nacional de Personal, DNP-SENDA, luego de una evaluación al desempeño, no obstante de ello, en los Municipios pueden aplicarlo, si en la Ordenanza de Administración de Personal así se contempla.

### **11.3. Procedimiento**

El procedimiento se encuentra establecido en el Art. 63 del Reglamento de aplicación a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y se desarrolla de la siguiente manera:

- a) El Alcalde que tuviera conocimiento del cometimiento de una falta sujeta a sanción de suspensión o destitución dispondrá por escrito que el Director de Recursos Humanos o jefe de Personal o quien hiciera sus veces, inicie el correspondiente sumario administrativo.
- b) Recibida esta disposición el Director de Recursos Humanos o jefe de Perso-

nal, nombrará un Secretario ad hoc a través del cual notificará al infractor en el término de 3 días hábiles con los cargos que se le hubiera formulado y los documentos de los cuales se desprende la falta.

- c) La notificación, la practicará el Secretario ad hoc en el término de tres días hábiles a partir de recibida la orden de iniciar el sumario administrativo, debiendo realizarla personalmente en el lugar de trabajo o mediante tres boletas que serán dejadas en el domicilio que hubiera señalado el funcionario o empleado en su hoja de servicio.
- d) El servidor en el término improrrogable de ó días hábiles contados a partir de la fecha de la notificación personal o de la última boleta, podrá presentar cualquier prueba o alegato de descargo a su favor. El Director de Recursos Humanos o Jefe de Personal dentro de este mismo término efectuará las correspondientes investigaciones encaminadas al esclarecimiento de los hechos.
- e) Vencido el término indicado en el literal anterior, en base a lo actuado, el Director de Recursos Humanos o Jefe de Personal elaborará el dictamen en el término de ó días hábiles, el mismo que contendrá las conclusiones y recomendaciones a las que hubiera llegado debiendo señalar las normas legales y reglamentarias violadas.
- f) El Director de Recursos Humanos o Jefe de Personal remitirá todo el expediente para conocimiento y resolución de la Autoridad nominadora.

Todo el procedimiento del sumario administrativo se ejemplifica posteriormente con un caso práctico en uno de los Municipios de nuestro país.

Es necesario que en su procedimiento se tome muy en cuenta los siguientes pasos:

- a) La disposición del Alcalde al Jefe de Recursos Humanos, con la orden de inicio del sumario administrativo, debe ser mediante oficio, memorando, fax o telegrama.
- b) El Jefe de Recursos Humanos o quien hiciera sus veces, procederá luego a dictar el acta inicial del sumario administrativo, que contendrá:
  - El lugar, fecha, día y hora;
  - Descripción de los hechos sucedidos o denunciados, con la indicación

de las disposiciones legales presuntamente violadas;

- En el acta inicial se ordenará la práctica de las siguientes diligencias principales: 1) nombramiento del Secretario ad hoc y fecha de posesión; 2) notificación al infractor con los antecedentes motivo del sumario; 3) Señalamiento del término de 6 días hábiles para que presente cualquier prueba o alegato a su favor; y 4) Indicación del día y hora para receptor declaraciones, tanto del acusado como de los testigos, etc;
- c) Una vez posesionado el Secretario ad hoc notificará al afectado en el término de tres días hábiles, mediante oficio suscrito por el Jefe de Recursos Humanos, con los cargos formulados en su contra y las fotocopias de los documentos de los cuales se desprende la falta, para que presente pruebas a su favor, que pueden ser entre otras las enunciadas en el Art. 125 del Código de Procedimiento Civil que son: Instrumentos públicos y privados, declaración de testigos, inspección judicial, dictamen de peritos, admitiéndose además, como medio de prueba las grabaciones magnetofónicas, las radiografías, las fotografías, las cintas cinematográficas, etc;

El Jefe de Recursos Humanos durante estos seis (6) días hábiles efectuará las investigaciones tendientes a esclarecer los hechos, a través de recopilación de oficios, memorandos y otras comunicaciones internas o externas relacionadas con la falta que motivó el sumario administrativo; además, de considerar necesario receptorá las declaraciones de los compañeros del trabajo del implicado que tenga conocimiento de los actos sucedidos, o de personas particulares que voluntariamente desean colaborar en la búsqueda de la verdad.

El Jefe de Recursos Humanos vencido el término de los 6 días y en base a todo lo actuado elaborará el dictamen que contendrá las conclusiones y recomendaciones a las que ha llegado, expresando una parte considerativa, expositiva y resolutive de los hechos, señalando las disposiciones legales violadas de existir responsabilidad o la absolución del servidor; **sobre la base de este informe el Alcalde o el Concejo Municipal RESOLVERA, lo más conveniente a los intereses Institucionales, aceptando la sanción recomendada o modificándola bajo su criterio.**

## 11.4. Resolución y Notificación

Cuando un servidor público de carrera incurriere en causal de destitución o suspensión temporal sin sueldo en el ejercicio de sus funciones por un período que

no exceda de dos meses, el Alcalde Notificará con la resolución (Acción de Personal) al interesado de lo cual se dejará constancia, y simultáneamente dará aviso a la Junta de Reclamaciones, adjuntándose copias certificadas de todo lo actuado en el sumario administrativo. Esta conocerá del asunto a petición de parte o de oficio.

La notificación es un acto esencial en el sumario puesto que la destitución o suspensión no será eficaz respecto de quién no se hubiere efectuado la notificación.

Cabe anotar que las autoridades administrativas tienen la obligación de comunicar al administrado las resoluciones que dicten, sean de trámite o definitivas, por el medio que consideren más rápido o expedito, siempre y cuando exista constancia plena en el proceso administrativo de la dirección para notificaciones y se pueda dejar prueba del hecho.

Los servidores tienen el plazo de 60 días para formular la reclamación ante la autoridad, y ésta tiene igual plazo para imponer la sanción, caso contrario opera la prescripción.

Reg. Art. 111 LSCYCA, Art. 65 Reg. Art. 29 LME, Art. 125 y 126 LSCYCA

## 12. EJEMPLO DE SUMARIO ADMINISTRATIVO

Como se trata de un ejemplo que ilustra un procedimiento, se omite el o los nombres de los servidores municipales sancionados administrativamente en el siguiente sumario:

### PROCEDIMIENTO:

## 12.1. Conocimiento del Alcalde de una Falta Disciplinaria

Sr.  
ALCALDE DE ...  
Ciudad

De mis consideraciones:

De conformidad con lo dispuesto en el literal a) del Art. 63 del Reglamento General de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en concordancia con el Reglamento de Recursos Humanos del Municipio, solicito a usted disponga al Jefe de Recursos Humanos de la Municipalidad inicie el correspondiente sumario administrativo en contra de la Sra. ..., Recaudadora Municipal de la Institución.

De la documentación que se adjunta se presume grave responsabilidad en el manejo de fondos e incluso existe faltantes como producto de la recaudación del impuesto predial urbano del año 199..., por cuanto han transcurrido aproximadamente 15 días en que la Recaudadora no ha depositado los fondos en la cuenta que mantiene el Municipio en el Banco.....

Todos estos actos menoscaban el prestigio de la institución, y ameritan una sanción administrativa.

Atentamente,  
Sr. ....  
DIRECTOR FINANCIERO DE LA  
MUNICIPALIDAD DE.....

## 12.2. Disposición del Alcalde ordenando la Iniciación del Sumario Administrativo

### MEMORANDUM INTERNO N°

DE: ALCALDE DE ...  
PARA: JEFE DE RECURSOS HUMANOS  
ASUNTO: INICIAR SUMARIO ADMINISTRATIVO  
FECHA: ..... 199..

Por intermedio del presente, dispongo a usted se sirva iniciar el sumario administrativo de conformidad con lo dispuesto en el literal a) del Art. 63 del Reglamento a la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, en contra de la Sra. .... Recaudadora Municipal, por haber realizado ... (detallar las faltas cometidas), violando con ello disposiciones legales y reglamentarias.

Atentamente,

SR.....  
ALCALDE DE.....



### 12.3. Nombramiento de Secretario Ad hoc

#### MEMORANDUM INTERNO N°

DE: JEFE DE RECURSOS HUMANOS  
PARA: PROCURADOR SINDICO  
ASUNTO: NOMBRAMIENTO DE SECRETARIO AD HOC  
FECHA: ..... 199..

A efectos de instaurar el Sumario Administrativo en contra de la señora .....  
Recaudadora Municipal, nombro a usted como Secretario Ad hoc para que  
participe en el proceso, según lo contemplado en el literal b) del Art.63 del  
Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, debiendo pro-  
ceder a notificar a la infractora en el término de 3 días hábiles a partir de la  
posesión de su nombramiento, con los cargos formulados y los documentos de  
los que se desprende la falta, como emanan los literales b) y c) del Art. 63  
del Reglamento invocado.

Atentamente,

JEFE DE RECURSOS HUMANOS

## 12.4. Acta Inicial del Sumario Administrativo

LA REPUBLICA DEL ECUADOR, EN SU NOMBRE Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, LA JEFATURA DE RECURSOS HUMANOS DEL MUNICIPIO DE ....., DICE:

En la ciudad de ....., a los ..... días del mes de ..... de mil novecientos noventa y ...., a las diez horas y cincuenta minutos. VISTO: El Oficio suscrito por el Director Financiero del Municipio de ....., a través del cual informa al señor Alcalde, que la señora ....., Recaudadora Municipal, ha cometido los siguientes hechos (describir faltas cometidas). Ante este hecho el señor Alcalde de ..... dispone y autoriza la iniciación del Sumario Administrativo en contra de la aludida funcionaria, cumpliendo de esta manera lo dispuesto en el literal a) del Art. 63 del Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Con estos antecedentes esta Jefatura de Personal al amparo de la disposición invocada aboca conocimiento del presente sumario administrativo, y en lo principal, dispone se practiquen las siguientes diligencias: PRIMERO. El Secretario ad hoc nombrado deberá posesionarse de su cargo el día ... de ..... de mil novecientos noventa y ...., a las catorce horas. SEGUNDO. Notifíquese a la infractora señora..... a través del secretario ad hoc, en el término de tres días hábiles contados a partir de la fecha de posesión del nombramiento, con los cargos formulados y con los documentos de los que se desprende la falta, en persona en el lugar de trabajo o mediante tres boletas en el domicilio que haya señalado en su hoja de servicio. TERCERO. La acusada dentro del término improrrogable de seis días hábiles contados a partir de la notificación personal o de la última boleta, presente cualquier prueba o alegato de descargo a su favor. CUARTO. La acusada rinda su declaración testimonial en la Oficina de Personal del Municipio, para lo cual se le deberá notificar, debiendo responder con el interrogatorio que oportunamente se le presentará. QUINTO. Previa notificación recípten las declaraciones de los señores:(funcionarios y empleados que conocen del cometimiento de las faltas.). SEXTA. Practíquese tantas y cuantas diligencias sean necesarias para el total esclarecimiento de los hechos suscitados. CUMPLASE.

JEFE DE RECURSOS HUMANOS DEL MUNICIPIO DE .....

## 12.5. Acta de Posesión del Secretario AD-HOC

En la ciudad de ..... a los ..... días del mes de ..... de mil novecientos noventa y ....., a las catorce horas, ante el señor ..... Jefe de Recursos Humanos del Municipio de ....., comparece el señor ..... Procurador Síndico, con el objeto de posesionarse del cargo de secretario ad-hoc del sumario administrativo iniciado en contra de la señora ..... Recaudadora Municipal. Al efecto, advertido que fue en legal y debida forma de la obligación que tiene de desempeñar su cargo de acuerdo con la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento General de aplicación así como lo dispuesto en la Ley de Régimen Municipal, manifiesta: "prometo desempeñar el cargo para el cual he sido designado en la forma establecida en la Ley y su Reglamento". Con lo cual termina la presente diligencia firmando para constancia de lo expresado el compareciente conjuntamente con el Jefe de Recursos Humanos del Municipio.

JEFE DE RECURSOS HUMANOS

SECRETARIO AD HOC

## 12.6. Notificación a la Acusada

Sra.

.....  
Recaudadora del Municipio de .....  
Ciudad

De mis consideraciones:

El suscrito, en cumplimiento de la disposición impartida por el Sr. Alcalde de ....., y de conformidad con lo dispuesto en el literal b) del Art. 63 del Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, **NOTIFICO** a usted, con el Acta Inicial del Sumario Administrativo levantado en su contra por haber violado presuntamente disposiciones legales y reglamentarias, así como me permito anexar los antecedentes: (oficios y comunicaciones donde consten las faltas).

Particular que pongo en su conocimiento para que en el término de **seis días hábiles contados a partir de esta notificación** presente cualquier prueba o alegato a su favor, según lo establece el literal d) del Art. 63 del Reglamento invocado.

Además **CITO** a usted, para que el día ... de ..... de 199..., a las 09h00, concurra a la oficina de Personal, ubicada en el tercer piso de la Municipalidad, a efectos de que rinda su declaración testimonial dentro del sumario administrativo iniciado en su contra.

JEFE DE RECURSOS HUMANOS

## 12.7. Razón de la Notificación

En la ciudad de....., a los ..... días del mes de ..... de mil novecientos noventa y ..... a las diez horas con treinta minutos, notifiqué en persona a la Sra. ...., en la Dirección Financiera del Municipio, con el Oficio y demás documentos que anteceden. CERTIFICO.

SECRETARIO AD HOC

**NOTA:** En caso de que la notificación no se la realice en persona, se la hará mediante 3 boletas numeradas, las mismas que se dejarán en el domicilio que hubiera señalado el servidor en su hoja de servicio durante tres días hábiles consecutivos.

## 12.8. Providencia para Receptar Declaraciones Testimoniales

JEFE DE RECURSOS HUMANOS DEL MUNICIPIO DE ..... (Ciudad), a los ... días del mes de ..... de 199., a las 10h00. Señálase el día ... del presente mes y año a partir de las 09h00 a fin de que la Sra. ....rinda su declaración testimonial en la oficina de la Jefatura de Recursos Humanos de la Municipalidad, al tenor del interrogatorio que se le presentará al momento de la diligencia. NOTIFIQUESE.

JEFE DE RECURSOS HUMANOS DEL MUNICIPIO DE...

Suscribió la providencia que antecede, el Sr. ...., Jefe de Recursos Humanos del Municipio de ....., en ..... a los ... días de ..... de 199., a las 10h00. CERTIFICO.

SECRETARIO AD HOC

## 12.9. Declaración Testimonial de la Acusada

En la ciudad de....., Provincia de....., a los .... días del mes de ..... de mil novecientos noventa y ....., a las nueve horas y treinta minutos, ante el Sr. ...., Jefe de Recursos Humanos del Municipio de..... y el Dr. ...., Secretario Ad hoc, que certifica, comparece la Sra. ...., Recaudadora de la Institución, con el objeto de rendir su declaración testimonial en el presente sumario administrativo levantado en su contra. Al efecto, advertida de la obligación que tiene de decir la verdad y solamente la verdad, sin juramento: DICE: **A LA PRIMERA.** Nombres y apellidos completos. RESPONDE: ..... **A LA SEGUNDA.** (SE LE FORMULA CUANTAS PREGUNTAS SEAN NECESARIAS). RESPONDE:.....**A LA TERCERA.** La razón de sus dichos. RESPONDE: Todo lo declarado es verdad. Leída que le fue la presente declaración a la compareciente esta se afirma y se ratifica en todo lo dicho firmando para constancia en unidad de acto, conjuntamente con el Jefe de Recursos Humanos y el Secretario Ad hoc, que certifica.

JEFE DE RECURSOS HUMANOS

RECAUDADORA

SECRETARIO AD HOC

## 12.10. Declaración de Testigos

En la ciudad de....., Provincia de....., a los .... días del mes de ..... de mil novecientos noventa y ....., a las nueve horas y treinta minutos, ante el Sr. ...., Jefe de Recursos Humanos del Municipio de..... y el Dr. ...., Secretario Ad Hoc, que certifica, comparece el Sr. ...., Director Financiero de la Institución, con el objeto de rendir su declaración testimonial en el presente sumario administrativo levantado en contra de la señora ..... Recaudadora del Municipio. Al efecto, advertido de la obligación que tiene de decir la verdad y solamente la verdad, sin juramento: DICE: A LA PRIMERA. Nombres y apellidos completos. RESPONDE: ..... A LA SEGUNDA. (SE LE FORMULA CUANTAS PREGUNTAS SEAN NECESARIAS). RESPONDE:.....A LA TERCERA. La razón de sus dichos. RESPONDE: Todo lo declarado es verdad. Leída que le fue la presente declaración al compareciente este se afirma y se ratifica en todo lo dicho firmando para constancia en unidad de acto, conjuntamente con el Jefe de Recursos Humanos y el Secretario Ad Hoc, que certifica.

JEFE DE RECURSOS HUMANOS

DIRECTOR FINANCIERO

SECRETARIO AD HOC

## 12.11. Informe sobre Conclusiones y Recomendaciones

Conforme a lo dispuesto en los literales e) y f) del Art. 63 del Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, vencido el término de los 6 días de prueba, el Jefe de Recursos Humanos de la Municipalidad conjuntamente con el Secretario ad-hoc en base a todo lo actuado, elaborará el informe en el término de seis días hábiles, mismo que debe contener las conclusiones y recomendaciones a las que hubiera llegado, debiendo señalar las normas legales violadas, y remitirá todo el expediente para conocimiento del Alcalde, para que éste sancione.

Si el caso se tratara de un Director, con sustento en el inciso segundo del Art. 192 de la Ley de Régimen Municipal el Alcalde debe solicitar al Concejo Municipal la imposición de la sanción disciplinaria que considere justa.

La resolución del Alcalde como del Concejo Municipal debe ser MOTIVADA, esto es, indicando los presupuestos de hecho y las razones jurídicas que han determinado la decisión del órgano municipal, en relación con los resultados del procedimiento previo, es decir del sumario administrativo.

Ref: Art. 192 LRM; Art. 31 LME; Art. 24 Nro. 13 CPR



## 13. LA AUDIENCIA ADMINISTRATIVA

### 13.1. Concepto

Proviene del verbo *audiere*, que significa el acto de oír un juez o tribunal a las partes, para decidir los pleitos y causas. Dar audiencias significa recibir una autoridad a una persona, grupos o representación de una entidad, para conocer sus quejas y aspiraciones y resolver sobre ellas; concepto que lo encontramos en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Cabanellas.

#### Comentario:

De la simple lectura, se deduce que este tipo de audiencia le recoge nuestra legislación y se encuentra establecida en el Art. 64 del Reglamento General a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, y es muy limitante, por lo que se considera que es más conveniente seguir los pasos del procedimiento del sumario administrativo, analizados y ejemplificados anteriormente, esto es: la designación del secretario ad hoc, la notificación con los antecedentes de los que se desprende la falta, providencias, recepción de declaraciones testimoniales, oportunidad para que presente cualquier prueba o alegato a su favor a partir de la fecha de notificación o de la última boleta, etc. Todo esto, con el único propósito de esclarecer los hechos y conceder a los servidores públicos que no ostentan el certificado de carrera, la garantía constitucional del debido proceso, Art. 24 de la Constitución Política de la República y consecuentemente, el derecho a la defensa establecido en la Constitución Política.

Sin embargo, de lo anotado en la mayoría de los Municipios no levantan ni siquiera una Audiencia para sancionar con suspensión o destitución a los servidores; y, si la instauran es limitante en el día y la hora fijada, para proceder de inmediato a elaborar el informe que sirve de base para la resolución de la autoridad nominadora, Alcalde o Concejo, según el caso, negándosele al servidor la oportunidad de que presente pruebas y solicite el cumplimiento de ciertas diligencias tendientes a determinar su inocencia.

Para la audiencia administrativa tomaremos en consideración un caso práctico.

## 13.2. Ejemplo

En la ciudad de....., Provincia de Pichincha a los 21 días del mes de agosto de 19, a la 14h00, ante el señor ....., Jefe de Recursos Humanos del Municipio de..... y el Señor Abogado....., Secretario ad-hoc, comparece la señora ....., Directora Financiera del Municipio, con el fin de que se lleve a efecto la Audiencia Administrativa levantada en su contra y prescrita en el inciso segundo del Art. 64 del Reglamento General de la Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa. Al efecto, se le procede a dar lectura las comunicaciones de las que se desprende la falta: oficio Nos..... de fechas 06,7,10 de junio de 199.. suscrito por el Sr. Alcalde. Concediéndosele la palabra a la Señora ....., que manifiesta: "mis nombres y apellidos son ....., de .... años de edad, de estado civil ....., de profesión ....., de nacionalidad ....., domiciliada en ....., desempeñando funciones de Directora Financiera del Municipio de..... En lo principal puedo indicar a la comisión, que no reingresé a laborar al Municipio a partir del el 2 de junio de 199.. hasta la presente fecha por cuanto me cambié de domicilio a otra ciudad en donde presto mis servicios en una fábrica motivo que originó mi ausencia, que excedió por más de tres días consecutivos. Leída que le fue íntegramente la presente, ésta se afirma y se ratifica en todos sus términos, firmando para constancia en unidad de acto, conjuntamente con el Señor ....., Jefe de Recursos Humanos del Municipio, y con el Señor Abogado. ...., Secretario ad hoc que Certifica.

f) JEFE DE RECURSOS HUMANOS      f). Sra. ....

f). SECRETARIO AD HOC

### 13.3. Informe sobre Conclusiones y Recomendaciones

El Jefe de Recursos Humanos luego de haber receptado declaraciones testimoniales y recopilado las tarjetas de control y asistencia diarias, recomendó al Señor Alcalde la destitución de la Sra. ...., por no haber concurrido a su puesto de trabajo a partir del 2 de junio de 19.. hasta el 21 de agosto del mismo año, sin que haya presentado ningún justificativo legal, violando de esta forma lo estipulado en el Art. ... de la Ordenanza de Administración de Personal vigente en el Municipio en y el literal b) del Art. 114 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que textualmente dice: "son causales de destitución: b) Abandono injustificado del trabajo por tres días consecutivos.

El Alcalde luego de fundamentarse con el informe del Jefe de Recursos Humanos y amparado en el Art. 192, inciso segundo de la Ley de Régimen Municipal solicita al Concejo Municipal la destitución de la Sra. ... del puesto de Directora Financiera en virtud de que el organismo colegiado fue quien la designó y por tanto debe ser éste quien la destituya o remueva del cargo.

# THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS

607 North Dearborn Street, Chicago, IL 60610-5743  
Tel: 773-709-3200 Fax: 773-709-9420  
www.uchicago.edu

For more information on our books and journals, visit our website at [www.uchicago.edu](http://www.uchicago.edu)

Our books and journals are available in print and electronic formats.

For more information on our books and journals, visit our website at [www.uchicago.edu](http://www.uchicago.edu)

Our books and journals are available in print and electronic formats.

For more information on our books and journals, visit our website at [www.uchicago.edu](http://www.uchicago.edu)

Our books and journals are available in print and electronic formats.

For more information on our books and journals, visit our website at [www.uchicago.edu](http://www.uchicago.edu)

Our books and journals are available in print and electronic formats.

For more information on our books and journals, visit our website at [www.uchicago.edu](http://www.uchicago.edu)

Our books and journals are available in print and electronic formats.

For more information on our books and journals, visit our website at [www.uchicago.edu](http://www.uchicago.edu)

Our books and journals are available in print and electronic formats.

For more information on our books and journals, visit our website at [www.uchicago.edu](http://www.uchicago.edu)

Our books and journals are available in print and electronic formats.

For more information on our books and journals, visit our website at [www.uchicago.edu](http://www.uchicago.edu)

# CAPITULO III





## CAPITULO III

### 14. DERECHOS DEL SERVIDOR PARA RECLAMAR

Los derechos del servidor no ejercidos en el plazo de 60 días a partir de la fecha en que pudieron hacerse efectivo caducan. Igualmente ocurre con la prescripción de las acciones a que hay lugar por parte del servidor para presentar su reclamo ante los organismos competentes y de la autoridad nominadora para imponer las sanciones correspondientes. Dicho plazo rige a partir de la fecha de la resolución que el servidor considere le perjudica, acción personal sobre sanciones, y a partir de la fecha en que la autoridad tuvo conocimiento de la falta.

Se ha dado una interpretación antojadiza sobre el tiempo que tiene la autoridad para imponer las sanciones, por una parte se dice, que el tiempo de los 60 días comienza a correr a partir de la fecha "en que la autoridad tuvo conocimiento de la falta", que es lo coherente, por la oportunidad en la adopción de los correctivos; y la otra, que sostiene que los 60 días se contabilizará desde los resultados del sumario o audiencia administrativa.

Es importante clarificar este hecho, porque existen varias sentencias del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo N° 1, que han dejado sin efecto las sanciones impuestas por la autoridad nominadora, incluso de destitución, por considerarlas, que la resolución de imposición ha caducado.

Ref. Arts. 125, 126 y 127 LSCYA.

#### 14.1. Reclamación Administrativa

Antes de la expedición de la Ley de Modernización del Estado, el servidor público que se consideraba perjudicado por un acto administrativo de sanción disciplinaria, debía presentar primeramente la reclamación administrativa previa en la Institución ante el Alcalde y Concejo Municipal con el propósito de obtener que el acto administrativo sea revocado o modificado, para luego acudir ante los organismos competentes llámense estos, Junta de Reclamaciones o Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, según el caso.

En la actualidad no es necesario agotar la vía o reclamo administrativo, siendo

facultativo para el servidor hacerlo; de conformidad con el segundo inciso del Art. 38 de la Ley de Modernización del Estado, que dice: "No se exigirá como requisito previo para iniciar cualquier acción judicial contra el Estado y demás entidades del sector público el agotamiento o reclamo en la vía administrativa. Este derecho será facultativo del administrado".

REF: Art. 38 LME/ Art. 64 CP 46 y 138 LRM

## 14.2. Impugnación del Servidor de Carrera Administrativa

**Junta de Reclamaciones.** El servidor público de carrera, está en su derecho de acudir ante la Junta de Reclamaciones a presentar su reclamo, **dentro del plazo de 60 días de notificado** con la resolución que considere le afecta, al amparo de lo enunciado en el Art. 117 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Este organismo tiene la obligación de conocer y fallar sobre los reclamos administrativos, relacionados con las decisiones de los superiores jerárquicos.

Si el fallo de la Junta es favorable al servidor, la Institución tiene la obligación de restituirlo a su puesto de trabajo en un lapso no mayor de una semana entregándosele además los sueldos que dejó de percibir.

El pago será efectuado en un plazo no mayor de 30 días a partir de la fecha de reincorporación, de conformidad con el inciso segundo del Art. 112. de la Ley. En el evento de que la Municipalidad no cuente con los recursos económicos, este pago se hará constar en una partida específica en el presupuesto de la Entidad para proceder con la cancelación de los haberes que dejó de percibir el servidor.

De ser el fallo negativo al servidor, éste debe apelar de la resolución de la Junta de Reclamaciones ante uno de los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, dentro de los **3 días posteriores al de la notificación** con el mismo, el que conocerá y resolverá, conforme lo estipula el literal b) del Art. 10 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso- Administrativa.

## 14.3. Presentación de la Demanda

La demanda se presentará en Quito, ante la Junta de Reclamaciones, anteriormente se lo hacía ante el Secretario de la Dirección Nacional de Perso-



nal (suprimida mediante Decreto Ejecutivo) y en las provincias ante el Jefe Político de uno cualquiera de sus Cantones, los mismos que certificarán la fecha de presentación y la pondrá de inmediato en conocimiento de la Junta de Reclamaciones.

**Contenido de la demanda.** La demanda deberá contener:

- a) La designación de la Entidad ante quien se la propone;
- b) Los nombres y apellidos del servidor público y la designación de la autoridad contra cuya resolución se presente la demanda;
- c) Los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda;
- d) La petición concreta que se hace en orden al reconocimiento o reparación del derecho;
- e) El domicilio o residencia del actor y el lugar en el que ha de ser notificado.

Se acompañará original o copia certificada de la resolución que se impugna.

El Secretario de la Dirección Nacional de Personal certificará al pie de la demanda, que el reclamante es servidor público de carrera.

Ref. Art. 119 LSCYCA

**Citación y contestación de la demanda.** En el término de quince días de recibida la demanda, la Junta de Reclamaciones hará citar con ella a la autoridad demandada. Esta deberá contestarla en el término de quince días posteriores a la citación.

Ref. Art. 120 LSCYCA

#### **14.4. Término de Prueba**

Con la contestación o en rebeldía, la Junta de Reclamaciones concederá a las partes ocho días para la prueba; este término podrá ser ampliado hasta por cuatro días más, de oficio o a petición de parte.

Ref. Art. 121 LSCYCA

## 14.5. Alegatos y Sentencia

Vencido el término de la prueba, la Junta de Reclamaciones dictará su fallo en el término de ocho días, durante este tiempo las partes podrán presentar sus alegatos.

## 14.6. Recursos de Apelación

Del fallo de la Junta de Reclamaciones se podrá interponer recurso de apelación ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, dentro de los tres días posteriores a la notificación con el mismo.

La Junta de Reclamaciones, a petición de parte o de oficio, podrá ampliar o aclarar el fallo en término en tres días.

El fallo se notificará a las partes.

Ref: Art. 123 LSCYCA; Art. 10, literal c) LCA

## 14.7. Trámite de Oficio

Si dentro de quince días de recibido el aviso de la resolución de destitución o suspensión del puesto, no se hubiera recibido demanda, la Junta de Reclamaciones conocerá del asunto, de oficio, siguiendo el trámite establecido en los artículos 121, 122 y 123, de la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, principiando por citar a la autoridad correspondiente con la providencia inicial.

El fallo que se dicte será susceptible del recurso previsto en el Art. 123 del Cuerpo de Ley invocado.

## 14.8. Impugnación Servidor no de Carrera

Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo. El servidor que no goza del certificado de carrera concedido por la Dirección Nacional de Personal o por la Municipalidad, le es facultativo presentar su reclamo en vía administrativa, esta petición puede hacerla con el propósito de que la autoridad nominadora revise, modifique o revoque el acto administrativo que perjudica al servidor. Caso con-

trario debe acudir directamente al Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo en el término de tres meses para deducir la demanda interponiendo un recurso de plena jurisdicción o subjetivo (Ej. sanciones disciplinarias, reclamos administrativos, etc.).

Tratándose del recurso de anulación u objetivo, (Ej. reglamentos, manuales, resoluciones, etc.), contrarios a la ley, no se ha establecido ningún término para limitar el ejercicio del derecho, el que en razón del interés permanente del imperio de la ley, se lo considera imprescriptible.

El inciso primera del Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dispone que: "El término para deducir la demanda en la vía contencioso administrativa será de tres meses en los asuntos que constituyan materia del recurso contencioso de plena jurisdicción o subjetivo, contados desde el día siguiente al de la notificación de la resolución administrativa que haya causado estado y de la cual se reclama".

Si la sentencia del Tribunal es favorable al servidor, se le restituirá a su puesto de trabajo, sin indemnización alguna por los sueldos que dejó de percibir durante todo el proceso, por cuanto, no existe norma que contemple este derecho.

El Art. 64 de la Ley invocada en líneas anteriores, expresa: "El Tribunal mientras no conste de autos la total ejecución de la sentencia o el pago de las indemnizaciones señaladas, adoptará a petición de parte, cuantas medidas sean adecuadas para obtener su cumplimiento, pudiendo aplicarse lo dispuesto en el Código de Procedimiento Civil para la ejecución de las sentencias dictadas en juicio ejecutivo". Ej. el secuestro, embargo, remate de bienes, etc.

Los funcionarios o empleados administrativos que retardaren, rehusaren o se negaren a dar cumplimiento a las resoluciones o sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, estarán incurso en lo preceptuado en el numeral cuarto del Art. 277 del Código Penal que se relaciona con los prevaricadores y serán reprimidos con uno a cinco años de prisión, por retardar la administración de justicia.

Ref. Arts. 64 y 65 UCA.

## **14.9. Recurso Subjetivo o de Plena Jurisdicción, Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo**

El Art. 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, dice: "El re-

curso contencioso administrativo es de dos clases: de plena jurisdicción o subjetivo, y de anulación u objetivo. El recurso de plena jurisdicción o subjetivo ampara un derecho subjetivo del recurrente, presuntamente negado, desconocido o no reconocido total o parcialmente por el acto administrativo de que se trata.

El recurso de anulación objetivo o por exceso de poder, tutela el cumplimiento de la norma jurídica objetiva, de carácter administrativo, y puede proponerse por quienes tengan interés directo para deducir la acción, solicitando al Tribunal la nulidad del acto impugnado por adolecer de un vicio legal...".

El recurso subjetivo lo interpone el afectado o administrado de la resolución del Alcalde o Concejo Municipal que lesionen sus derechos.

El Dr. Ernesto Velázquez Baquerizo, en su obra titulada: "La Nueva Justicia Administrativa", analiza este recurso y manifiesta que el recurso subjetivo o de plena jurisdicción ampara al recurrente para proteger su derecho subjetivo que emana de la ley o del contrato. Si el obrar de la administración le niega al administrado, en forma total o parcial su derecho, desconociéndolo o negándose a reconocerlo, se conjugan los elementos que legitiman a la persona que tiene la calidad de administrado afectado, para recurrir ante el órgano jurisdiccional, que es el tribunal distrital.

Tratándose de derechos subjetivos, continúa el autor, lo esencial de este recurso es determinarlo en la demanda propuesta, estableciendo los hechos y el derecho, puesto que antes que la lesión importa la violación que se ha producido de la legalidad existente; evidenciar como la administración obró con exceso de poder, haciendo mal uso de sus facultades regladas para desviar la protección legal, torciendo el marco jurídico existente y desestabilizando la tutela establecida como una garantía del derecho individual, que no puede caer solo porque la autoridad administrativa invoque principios de beneficio general, argumente la prevalencia de una mal entendida concepción de orden público, o ampare su obrar en beneficio de los altos intereses del Estado.

La estructura general de este recurso nos lleva a determinar que en éste son dos las partes procesales, en igualdad de condiciones: el administrado que acciona y la administración que es accionada. Es admisible tercería, cuando la decisión de la administración beneficia a un tercero. El proceso se substanciará aplicando estrictamente las normas formales que la ley de la jurisdicción determina y a

falta de ellas obra, como norma supletoria, el Código de Procedimiento Civil. La sentencia al declarar la ilegalidad del acto no excluye el que se pueda determinar el pago de indemnizaciones y costas procesales.

Antes de la Ley de Modernización del Estado y de la resolución con fuerza de ley, dictada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, publicada en el registro oficial número 476, suplemento del 10 de julio de 1986, era indispensable para proponer este recurso en la vía jurisdiccional haber agotado el reclamo jerárquico en la vía administrativa.

Condicionamiento prejudicial al que se sumaba una exigencia determinada en la Ley Orgánica del Ministerio Público que requería se compruebe, como precedente a la pretensión jurídica, la existencia de un pronunciamiento negativo de la administración al reclamo del accionante; lo que constituía una absurda e inconstitucional limitación, bajo el disfraz jurídico de probar que el acto causó estado y tenía fuerza ejecutoria, desvirtuando la fuerza del derecho del recurrente.

La oportunidad de proponer el recurso subjetivo no es ilimitada, en el artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se fija el término a la facultad del administrado para deducir la demanda por vía del recurso subjetivo; preceptuando que el derecho caduca si en el término de 90 días contados un día después de haber sido notificada la resolución impugnada, el interesado no propone su acción ante el órgano jurisdiccional.

La falta de atención o el incumplimiento de este término provoca que, tanto el Tribunal distrital como en casación, se expidan sentencias en las que se declara extinguido el derecho y se ordena archivar la demanda.

## **14.10. Competencia de los Tribunales Distritales de lo Contencioso-Administrativo**

Finalmente vale señalar la distribución de la competencia de los tribunales distritales de lo contencioso administrativo:

1. **Tribunal Distrital con sede en Quito**, con jurisdicción en las Provincias de: Pichincha, Imbabura, Carchi, Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo, Bolívar, Pastaza, Napo, Sucumbios y Orellana.

2. Tribunal Distrital con sede en Guayaquil, con jurisdicción en las provincias de: Guayas, Los Ríos, El Oro, y Galápagos.
3. Tribunal Distrital con sede en Cuenca, con jurisdicción en las provincias de: Azuay, Cañar, Loja, Morona Santiago y Zamora Chinchipe.
4. Tribunal Distrital con sede en Portoviejo, con jurisdicción en las provincias de: Manabí y Esmeraldas.

### 14.11. Recurso de Casación

El Recurso de Casación, que por norma constitucional es competencia exclusiva de la Corte Suprema de Justicia, substanciada por las diferentes salas especializadas, permite que las partes puedan interponerlo contra las sentencias dictadas por los tribunales distritales. Lamentablemente se confunde este recurso, extraordinario en derecho, con el recurso ordinario de apelación o tercera instancia.

Conforme al artículo 16 de la Ley de Casación vigente, quien interponga este recurso puede pedir que se suspenda la ejecución de la sentencia recurrida, para ello debe rendir caución suficiente por los perjuicios estimados a consecuencia de la demora en la ejecución del fallo, los que afectan a la contraparte.

La norma aplicable a esta fecha dispone que el Juez debe determinar en el mismo auto en que admite el recurso, el monto de la caución y disponer la suspensión de la ejecución de la sentencia. La caución debe constituirse, por una parte del peticionario, en el término de 10 días, de no hacerlo el juez ordenará la ejecución de la sentencia.

El Congreso Nacional aprobó la Ley Reformatoria a la Ley de Casación publicada en el Registro Oficial N° 39 del 8 de abril de 1997, que acorta el tiempo, para interponer el recurso de 15 a 5 días (término) para fijar la caución de 5 a 3 días y para consignarla reduce de 10 a 3 días el plazo legal.

Se dispone que la Corte Suprema dicte un instructivo para fijar el monto de la caución, considerando la materia y el perjuicio por la demora, buscando establecer límites a la facultad de los jueces para establecer el monto de la caución y evitar arbitrariedades, lo que no debe dejar de lado cuidar que los valores no se reduzcan a sumas simbólicas que faciliten el indebido uso

de esta institución en perjuicio de la agilidad de la administración de justicia, especialmente cuando en el medio existe una tendencia a usar indebidamente la casación como otra instancia, distorsionando así su carácter extraordinario aplicable a sanear errores de derecho en la sentencia y en el procedimiento de los juicios.

De conformidad con el inciso segundo del Art. 16 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, publicada en el R.O. N° 335 del 9 de Junio de 1998, las entidades de la administración pública, en las que se encuentran las municipalidades, *están exceptuadas de rendir la caución prevista en la Ley de Casación.*

## 14.12. Recurso de Hecho

Si se denegare el recurso podrá la parte recurrente, en el término de tres días interponer el recurso de hecho. Interpuesto ante el órgano judicial respectivo, sin calificarlo elevará todo el expediente a la Corte Suprema de Justicia. La denegación del recurso deberá ser fundamentada.

Si se concede el recurso de hecho, se dejarán copias de la sentencia o autos recurridos para continuar la ejecución, salvo que el recurrente solicite la suspensión de ésta, constituyendo caución conforme lo previsto en la Ley de Casación.

La Sala respectiva de la Corte Suprema de Justicia, en la primera providencia y dentro del término de 15 días declarará si admite o rechaza el recurso de hecho, de conformidad con lo previsto en el Art. 6 de la Ley Reformatoria a la Ley de Casación, publicada en el Registro Oficial N° 39 del 8 de abril de 1997.

A continuación de éste tema apasionante del derecho administrativo, el compromiso que asumimos es el de elaborar un documento jurídico sobre "El Proceso Contencioso-Administrativo en el Ecuador", juicio que inicia con la demanda y concluye con la sentencia, que aspiramos sea publicado en la serie jurídica de la AME, en donde abordaremos el tema en forma teórica y práctica, como lo hemos venido realizando, sobre la base de casos eminentemente municipales. Sin embargo, por pedido de los colegas abogados, me referiré en el siguiente capítulo a las otras Formas de Terminación del Proceso.





# CAPITULO IV





## CAPITULO IV

### 15. OTRAS FORMAS DE TERMINACION DEL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

#### 15.1. El Desistimiento

El juicio contencioso-administrativo inicia con la demanda y concluye con la sentencia, sin embargo, en determinados casos, el actor en el proceso, por diversas causas, puede renunciar a su pretensión, retirando la demanda que ha presentado, bien, porque su pretensión ha sido satisfecha extraprocesalmente, o por alguna otra causa; es entonces dónde surge el desistimiento, figura jurídica por la cual termina el proceso contencioso-administrativo, al renunciar el actor a su pretensión.

##### 15.1.1. Concepto

El desistimiento es una declaración por la que el actor anuncia su voluntad de abandonar su pretensión.

El Artículo 50 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa no menciona el concepto de desistimiento, simplemente se limita a decirnos que el "demandante podrá desistir de la acción o recurso contencioso-administrativo" enviándonos como norma supletoria en este caso al Código de Procedimiento Civil y la Ley Orgánica de Patrocinio del Estado.

##### 15.1.2. Formalidades

El Artículo 383 del Código de Procedimiento Civil, menciona los siguientes requisitos para que el desistimiento sea válido, y éstos son:

- Que sea voluntario y hecho por persona capaz;
- Que conste en los autos y reconozca su firma el que lo hace; y,
- Que si es condicional, conste el consentimiento de la parte contraria para admitirlo.

En cuanto a las personas que no pueden desistir, el Código de Procedimiento Civil como norma supletoria de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa nos dice:

"No pueden desistir del juicio en lo absoluto:

- Los que no pueden comprometer la causa en árbitros; y,
- Los que intentan eludir, por medio del desistimiento el provecho que de la prosecución de la instancia pudiera resultar a la otra parte o a un tercero".

En el proceso Contencioso-Administrativo, cuando la administración es actora en el mismo, mediante el recurso de lesividad, el órgano administrativo, puede desistir de la demanda de lesividad, cumpliendo lo dispuesto en el Artículo 18 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, es decir, previo informe del Procurador General. En los juicios cuya cuantía no excede de 2.000 salarios mínimos vitales generales no se requerirá de dicha autorización.

## 15.2. Ejemplo del Trámite de Desistimiento

### Presentación del Escrito

SEÑORES MINISTROS DEL TRIBUNAL DISTRITAL Nº... DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, PRIMERA SALA, QUITO.

Yo, ..... en el juicio contencioso-administrativo que sigo contra la Municipalidad de .... en la Provincia del Carchi, respetuosamente digo:

Por cuanto el señor Alcalde de la Municipalidad ha reconocido mis derechos y he sido reintegrado a mis funciones de Ingeniero Civil 2, desisto expresamente de la demanda presentada.

Estoy dispuesto a reconocer mis firmas y rúbricas puestas en el presente desistimiento.

Firma con el abogado que me patrocina.

**Reconocimiento de Firma Rúbrica**

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. PRIMERA SALA, QUITO

Quito, 24 de noviembre de 1999, las 09h00 previamente a la aceptación del desistimiento, el actor señor ..... reconozca su firma y rúbricas puestas al pie del escrito que antecede dentro del término de tres días. Notifíquese.

f) EL MINISTRO

En Quito, hoy día miércoles 25 de noviembre de 1999, ante el señor doctor ....., Ministro de Sustanciación de la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, Quito, y Abogado ....., Secretario General que certifica, comparece el señor ....., portador de la cédula de ciudadanía N° ....., a fin de reconocer la firma y rúbrica puestas en el escrito de fs. 6 de los autos, juramentada en debida y legal forma y advertida de la gravedad de las penas de perjurio, manifiesta: que son suyas la firma y rúbrica que le ha sido puesta a la vista, y que es la que utiliza en todos sus actos públicos y privados.

Leída que le fue la presente para constancia suscriben conjuntamente con el señor Ministro de Sustanciación y la Secretaría General que certifica.

**Auto Aceptando el Desistimiento**

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. PRIMERA SALA, QUITO.

Quito, 27 de noviembre de 1999, las 09h00. VISTOS: Por cuanto el desistimiento que hace el actor señor ..... en el juicio que propuso contra la Municipalidad de..., cumple con los requerimientos del Art. 383 del Código de Procedimiento Civil, se lo acepta, ordenándose el archivo de la causa. Notifíquese.

### **Efectos del Desistimiento**

El desistimiento, una vez aceptado, produce los siguientes efectos en el proceso Contencioso-Administrativo:

- Por el desistimiento termina el proceso Contencioso-Administrativo, sin embargo, si fueren varios los actores, el mismo continuará para aquellos que no hubieren desistido.
- El desistimiento vuelve las cosas al estado que tenían antes de haber propuesto la demanda.
- El que desistió de una demanda no puede proponerla otra vez contra la misma persona ni contra los que legalmente representa.

Por regla general, en el proceso Contencioso-Administrativo, el desistimiento se produce por la satisfacción extraprocesal de la pretensión del actor.

### **15.3. El Allanamiento**

#### **Concepto**

Es una declaración de voluntad del demandado por la que éste reconoce todas las pretensiones del demandante.

El órgano administrativo demandado, al contestar la demanda, puede adoptar dos caminos:

- Excepcionarse.
- Aceptarla en su totalidad el contenido de la demanda.

En el segundo caso, esto es, cuando el órgano administrativo demandado acepta la demanda en su totalidad, nos encontramos frente a la figura jurídica del allanamiento, por la cual termina el proceso contencioso-administrativo, cuando ello se produce.

En forma general, en todos los juicios que se han suscitado ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, hasta la fecha, no ha existido un solo caso en el cual el órgano administrativo demandado se haya allanado a la demanda.

## **El Allanamiento de los Particulares**

Si el codemandado en el proceso contencioso-administrativo se allana a la demanda, el allanamiento solamente surte efecto respecto a él, pues, al no allanarse el órgano administrativo el proceso continúa, mas, si el órgano administrativo se allana a la demanda, el allanamiento surte efectos plenos y por ende, el proceso termina.

## **El Allanamiento de la Administración**

Cabe mencionar al respecto, que el allanamiento de la administración en el proceso contencioso-administrativo constituye una excepción a la regla general por la cual, el Estado y sus instituciones no pueden allanarse a la demanda que se propusieren en su contra, sin embargo, por la naturaleza del proceso contencioso administrativo, es permitido que el Estado se allane a las demandas presentadas en su contra por los particulares.

Para que el allanamiento de los organismos del Estado, sea eficaz, se debe dar cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 18 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

Asimismo se debe atenerse a lo dispuesto en los Arts. 53, 54 y 55 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo.

El Artículo 55 de la Ley de Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, dice: que si fueren varios los demandados, el procedimiento continuará respecto de aquellos que no se hubieren allanado.

## **Efectos de Allanamiento**

El allanamiento en el proceso contencioso-administrativo, produce el efecto de que el Tribunal, sin más trámite, aceptará la demanda propuesta mediante sentencia, salvo si ello implica infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso dictará la sentencia que estime legal.

## **15.4. Reconocimiento Extraprocesal de la Pretensión**

En determinado momento, puede suceder que el órgano administrativo, reconozca

extraprocesalmente la pretensión del administrado, que es justamente la que ha dado origen a la controversia. Esta situación es conocida en la doctrina como la satisfacción extraprocesal de la pretensión.

Los tratadistas del Derecho Administrativo, al referirse a esta institución, la definen como "una manifestación de voluntad que hace la Administración en vía administrativa después de iniciarse al proceso contencioso, por la que viene a darse satisfacción a la pretensión del demandante".

Cabe mencionar que el reconocimiento tiene que ser total, es decir, tiene que abarcar y satisfacer totalmente la pretensión del administrado, cuando ello sucede, cualquiera de las partes podrá ponerlo en conocimiento del Tribunal, esto, previa comprobación de lo alegado, declara terminado el procedimiento y ordenará el archivo del proceso, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 56 de la ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo.

## 15.5. El Abandono

El Artículo 57 de la ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativo, nos dice: "si el procedimiento en la vía de lo contencioso-administrativo se suspendiese de hecho durante un año por culpa del demandante, se declarará a petición de parte, el abandono de la instancia, y éste surtirá los efectos previstos en el Código de Procedimiento Civil".

Consideramos que la institución del abandono es propia del Derecho Civil y que, por la naturaleza del proceso contencioso-administrativo, no debería existir, tal institución en el mismo, ya que como lo anotamos anteriormente, el proceso contencioso-administrativo, es inquisitivo, es decir el impulso del proceso le corresponde al Tribunal, y, así expresamente lo manifiesta la ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa en algunas de sus artículos, por lo cual estimo conveniente que dicha institución desaparezca del proceso contencioso-administrativo.

### Requisitos para el Abandono

Para que el abandonado se produzca es necesario que concurren los siguientes requisitos:



- Que el procedimiento contencioso-administrativo se suspendiese de hecho durante un año por culpa del demandante. El año será contado como un término.
- No se podrá solicitar el abandono de un proceso en la que conste la providencia de sus autos para sentencia.
- Tampoco procede el abandono de los procesos en los que intervenga un menor adulto.

### Forma de Declarar el Abandono

Realizada la petición de abandono en conformidad con el Art. 17 de la ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, el término, correrá desde la fecha de la última diligencia practicada en el proceso, o desde la última petición constante en autos. A continuación transcribo el procedimiento utilizado por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo para declarar el abandono.

### Escrito de Petición de Abandono

SEÑORES MINISTROS DE LA PRIMERA SALA DEL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, QUITO.

Lcdo. .... y Dr. ...., en nuestras calidades de Alcalde y Procurador Síndico de la Municipalidad de....., respectivamente, en el juicio N<sup>o</sup>....., propuesto por el Sr. .... en contra de la Institución que representamos, a ustedes exponemos:

De acuerdo a lo que disponen los artículos 57 y 58 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en este juicio ha transcurrido más de un año en que ha permanecido suspenso su trámite por culpa del demandante. Consecuentemente, por el interés público, sírvase declarar el abandono de la instancia y disponer el archivo de la causa.

Recibiré notificaciones en el casillero judicial N<sup>o</sup>.....

Dígnese proveer en consecuencia.

f) EL ABOGADO

### Procedimiento ante El Tribunal

TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. PRIMERA SALA, QUITO.

Quito, 30 de mayo de 1999. las 10h00. El señor Secretario del Tribunal siento razón respecto al tiempo transcurrido desde la última diligencia o actuación judicial practicada en este juicio, hasta la fecha de presentación del escrito que antecede, hecho vuelvan los autos para proveer sobre lo principal.

f) EL MINISTRO

RAZON: En cumplimiento de lo ordenado por usted en providencia que antecede, siento como tal, que revisado el juicio desde la última diligencia practicada en el mismo a fojas 75, esto es el día .....de julio de 1996 hasta la presentación del escrito anterior que corresponde al 30 de los corrientes han transcurrido cuatrocientos veintiocho días hábiles, sin que se haya practicado diligencia alguna en este lapso. Lo certifico

f) EL SECRETARIO

### Acto Declarando el Abandono

TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO. PRIMERA SALA, QUITO.

Quito, 30 de mayo de 1998. las 10h15. VISTOS: Teniendo en cuenta la solicitud presentada por los señores.....y... Alcalde y Procurador Síndico de la Municipalidad de..., respectivamente, y atenta la razón sentada por el señor Secretario General, de la cual consta que se ha suspendido el procedimiento por más de un año por culpa del demandante, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 57 y 58 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, se declara el abandono de la instancia, ordenándose el archivo de esta causa. Notifíquese.

f) EL MINISTRO

## Efectos del Abandono

El abandono en el proceso contencioso-administrativo produce los siguientes efectos:

- Se declara el archivo del proceso; y,
- El demandante no podrá entablar sobre el mismo asunto una demanda.

## 16. JURISPRUDENCIA SOBRE DESTITUCION DE SERVIDORES MUNICIPALES

**ASUNTO:** AGOTAMIENTO VIA ADMINISTRATIVA  
ASISTENTE ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO

**ACTOR:** Gloria Espinoza Zambrano

**DEMANDANDO:** Concejo Cantonal De Balsas

Quito, a 5 de junio de 1996, las 09h00.

**VISTOS:** Ha venido en conocimiento de esta Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, el recurso de casación deducido por el Presidente y el Procurador Síndico de la Municipalidad del cantón Balsas, Angel Polibio Valarezo y Ab. Gonzalo Guzmán, impugnando la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo de Guayaquil, en la cual se halla con lugar la demanda incoada por Gloria Esperanza Espinoza Zambrano, y se declara la nulidad e ilegalidad del Oficio N° 0033-MB-P de 29 de enero de 1993, el cual separaba de su cargo a la actora y motivo su reclamación ante ese Tribunal y resuelve que la demandante sea reincorporada al puesto de Asistente Administrativa del Municipio de Balsas, y además que se le paguen las remuneraciones a las que tuviera derecho a partir de su separación hasta su reintegro. Los mencionados recurrentes, Presidente y Procurador Síndico de la Municipalidad de Balsas, alegan en su

interposición del recurso que se han infringido las normas legales constantes en el Art. 128, último inciso de la Constitución Política del Estado, Arts. 59 y 30 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y Arts. 118, 119 y 278 del Código de Procedimiento Civil. Fundamentan su recurso en las causales 1ra., 2da. y 4ta. del Art. 3 de la Ley de Casación, como causa de fundamentación sostiene las aseveraciones siguientes: que la actora Gloria Espinoza no había agotado la vía administrativa por cuanto jamás acudió ante la Junta de Reclamaciones ni procedió a la reclamación administrativa, que dicha empleada fue destituida previo el trámite de un sumario administrativo, que en la mencionada sentencia no se toma en consideración que la demanda no reunía los requisitos para su admisión al trámite, ya que en la demanda constaba como Procurador Síndico el Dr. Darío Ordóñez funcionario anterior y no el Ab. Gonzalo Guamán, quien ejercía esas funciones al momento de la citación con la demanda, que la sentencia declara la nulidad del Oficio N° 033-MBP suscrito por el Presidente de la Municipalidad de Balsas; hecho no solicitado por Gloria Espinoza en su demanda; que se sobrevalora la certificación dada por la Vicepresidencia del prenombrado Municipio, por cuanto no está involucrada en el desenvolvimiento del personal administrativo del Municipio. Estando la causa en estado de resolución, esta Sala hace las siguientes consideraciones: PRIMERO. Esta Sala es competente para conocer este recurso de conformidad con lo preceptuado en los Arts. 101 y 102 de la Constitución Política del Estado y el Art. 1 de la Ley de Casación. SEGUNDO. Al presente recurso se le ha dado el trámite previsto por la Ley. TERCERO. El recurso de casación es extraordinario y por naturaleza específicamente reglado, si bien, de conformidad, con el Art. 7 de la Ley de Casación corresponde al inferior calificar la procedencia del recurso, esta Sala con arreglo a lo dispuesto en los Arts. 14 y 18 de la Ley de Casación, tienen facultades para examinar si el escrito de interposición del recurso reúne los requisitos para su admisibilidad. En la especie, se observa que el dicho libelo no concreta la petición de los recurrentes en cuanto al recurso propuesto, del mismo modo, en la fundamentación no mencionan con claridad de que forma han influido las causales alegadas en la parte dispositiva de la sentencia. Por lo anteriormente expuesto, se rechaza el recurso de casación interpuesto. Sin costas. Notifíquese. f) Dr. Bolívar Vergara Acosta. f) Dr. Bolívar Peña Alemán. f) Dr. Vicente Seminario Peralta.

**ASUNTO:** PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PARA  
DEMANDAR COMISARIO MUNICIPAL

**ACTOR:** José Aguilar Medina

**DEMANDANDO:** Concejo Municipal de Nangaritza

Quito, a 11 de junio de 1996; las 09h00.

**VISTOS:** José Emifio Aguilar Medina, con fecha de 25 de octubre de 1994, ingresa en el Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo con sede en la ciudad de Cuenca, su acción contencioso-administrativa, que aunque no lo expresa, es de plena jurisdicción o subjetiva, mediante la cual impugna la decisión tomada por el Concejo Municipal de Nangaritza, de removerle del cargo que desempeñaba de Comisario Municipal. Tramitada que fuera se expide sentencia el 29 de septiembre de 1995, aceptando parcialmente la demanda, declarando la nulidad del Oficio con el que se le comunica e agradecimiento de servicios, disponiendo el reintegro a su cargo, y estableciendo que no hay lugar a pagos económicos, toda vez que el accionante no ha probado ser servidor de carrera. Ante ello los miembros; o mejor dicho los personeros de la Municipalidad, interponen recurso de casación, en virtud de lo cual lo actuado es remitido a esta Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, donde abocando conocimiento se han corrido los traslados de ley expedida la providencia de autos en relación, por lo que siendo su estado el de resolverse para ello se considera: PRIMERO. La competencia de esta Sala nace de las disposiciones constantes de los Arts. 101 y 102 de la Constitución Política Codificada del Estado Ecuatoriano y Art. 1 de la Ley de Casación. SEGUNDO. En la sustanciación del proceso se han respetado todas las normas procedimentales establecidas por la Ley últimamente citada. TERCERO. El recurso de casación, con su calidad extraordinario y especial tiene como fin el controlar la legalidad en el ámbito de lo judicial, e ir estableciendo la jurisprudencia de aplicación obligatoria. A partir de la reforma judicial expedida con Ley N° 20 publicada en el Registro Oficial de 23 de diciembre de 1992, tiene aplicación para todas las materias e incluso para lo contencioso-administrativo, a cuyo efecto se suprimió el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, se crearon los Tribunales Distritales, y se dio inicio a la actuación de esta Sala Especializada. CUARTO. En

la especie es primero necesario analizar, si el Tribunal Inferior actuó o no con competencia al tramitar esta demanda, y para ello es menester recordar que la sesión de la Municipalidad de Nangaritza se llevó a cabo el 23 de mayo de 1994, su decisión fue comunicada al interesado el 25 del mismo mes, y la demanda ingresó en el Tribunal Distrital el 25 de octubre de 1994, o sea que excedió con mucho el término de tres meses establecido por el Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a que no prescriba la acción, toda vez que a no dudarlo es de plena jurisdicción o subjetiva. Por las consideraciones expuesta, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se casa el fallo recurrido. Notifíquese. Sin costas. Dése cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley Casación. f) Dr. Bolívar Vergara Acosta (Voto Salvado). f) Dr. Bolívar Peña Alemán. f) Dr. Hernán Quevedo Terán.

RCS-0112 RO 0998/29/JUL/1996

**ASUNTO:** PRESCRIPCION DE LA ACCION PARA DEMANDAR ASISTENTE DE INGENIERIA CIVIL MUNICIPAL

**ACTOR:** Joselito Jhon Zambrano Loar

**DEMANDADO:** Municipio del Cantón Bolívar

Quito, a 3 de julio de 1996; las 09h00

**VISTOS.** Joselito Jhon Zambrano Loar se acoge al recurso de plena jurisdicción o subjetivo contemplado en el párrafo segundo del Art. 3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, e ingresa su acción ante el Tribunal Distrital N° 3 de lo Contencioso-Administrativo, con sede en la ciudad de Portoviejo, con fecha 28 de septiembre de 1993 impugnando la sesión de la Municipalidad del Cantón Bolívar, provincia de Manabí de 15 de octubre de 1992, en la cual se resolvió agradecerle sus servicios como asistente de ingeniería civil. Tramitado que fuera el proceso, se expide sentencia el 21 de septiembre de 1995, existiendo un voto de mayoría que desecha la demanda y considera que para tomar la resolución administrativa por parte de la autoridad nominadora si hubo competencia, y un voto salvado que declara sin lugar la demanda y a su vez declara la legalidad de la resolución impugnada, o sea que en ninguno de los fallos se acepta la acción. En vista de ello el accionante ingresa su recurso de casación, razón por la cual lo actuado es remitido a esta Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, donde luego de abocar conocimiento se corrieron los traslados dispuestos por ley y se expidió la providencia de autos en relación, razones éstas que ameritan dictar sentencia a cuyo efecto se debe considerar. **PRIMERO.** La competencia de esta Sala se halla normada por lo dispuesto en los Arts. 101 y 102 de la Constitución Política Codificada del Estado Ecuatoriano y Art. 1 de la Ley de Casación. **SEGUNDO.** En la sustanciación del recurso se han respetado a cabalidad las normas procedimentales establecidas en forma obligatoria por la Ley últimamente citada. **TERCERO.** El recurso de casación como extraordinario y especial que es, actúa a falta de otros en la materia contencioso-administrativa, cuyos trámites se ventilan en única instancia, y tiene efecto sobre sentencias o autos que hayan puesto fin a los procesos, tratando de implementar la legalidad de lo judicial e ir creando jurisprudencia obligatoria. **CUARTO.** En la especie, lo que más se resalta co-

mo razón del recurso es el hecho de que el accionante se califica como servidor de carrera; más, de ser así, el Tribunal de lo Distrital hubiera carecido de facultad para conocer de la acción directa, puesto que de acuerdo con los Arts. 70 y 71 del Reglamento General a la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, la demanda tenía que ser presentada ante la Junta de Reclamaciones QUINTO. Más, es un hecho innegable que conforme lo dice el Art. 64 de la Ley de Régimen Municipal, si el accionante se sintió perjudicado con la resolución constante en su Acción de Personal tenía que incoar el reclamo ante el Pleno del Concejo en los 10 días posteriores, asunto que no se evidencia dentro del proceso. SEXTO. De otra parte el Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa establece la prescripción para el recurso de plena jurisdicción o subjetivo por el transcurso del término de 3 meses desde la notificación con el acto administrativo impugnado, y en este caso el ingreso de la demanda se efectúa aproximadamente a los 11 meses. Por las razones expuestas ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se rechaza el recurso interpuesto. Notifíquese. Sin costas. Dése cumplimiento a lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley de Casación. f.) Dr. Bolívar Vergara Acosta, (V.S) f.) Dr. Bolívar Peña Alemán f.) Dr. Hernán Quevedo Terán

REGISTRO Nº 0026 16/SEP/1996



**ASUNTO:** CADUCIDAD DE LA ACCION PARA  
DEMANDAR A POLICIA MUNICIPAL

**ACTOR:** Wilmer Geovanny Sabando Sabando

**DEMANDADO:** Municipalidad del Cantón Bolívar

Quito, a 3 de julio de 1996; las 09h00

**VISTOS.** Ha venido a conocimiento de esta Sala el recurso de casación deducido por Wilmer Sabando Sabando impugnando la sentencia emitida por el Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo de Portoviejo, que rechaza la demanda propuesta en contra de la Municipalidad de Bolívar, encaminada a que se le reintegre al cargo de Policía Municipal de dicho Municipio del cual fue destituido, a decir del actor, ilegalmente. Siendo el estado de la causa, el de la resolución, la Sala hace las siguientes consideraciones: **PRIMERA.** La competencia de la Sala está dada por lo que disponen los Arts. 101 y 102 de la Constitución Política del Estado y por lo preceptuado por el Art. 1 de la Ley de Casación. **SEGUNDA.** Al presente recurso se le ha dado el trámite previsto en la Ley. **TERCERA.** En su escrito de interposición del recurso, el compareciente alega la causal 3ra. del Art. 3 de la Ley de Casación, estima que el Inferior, ha omitido considerar las pruebas aportadas en el proceso, que acreditaban en su calidad de Servidor Público de Carrera, asimismo aquellas que demostraban que fue separado de su cargo de forma ilegal, y finalmente impugna la decisión del Tribunal Inferior de aceptar la excepción de caducidad de su derecho esgrimido por la Municipalidad de Bolívar, ya que a decir el recurrente, presentó su demanda ante el Tribunal Contencioso-Administrativo dentro del término concedido por el Art. 65 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa. **CUARTA.** El Art. 119 del Código de Procedimiento Civil preceptúa que las pruebas serán valoradas según las reglas de la sana crítica. En la especie, el Tribunal Inferior considera que el certificado emitido por la Secretaria General de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo, SENDA, no certifica de ningún modo que el recurrente sea Servidor de Carrera y por tanto asistido por los derechos que consagra la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, ya que solo establece la clasificación de puestos de los Municipios y no la calidad alegada. En cuanto a la Acción de Personal que lo separa del cargo,

ésta fue suscrita por la autoridad nominadora, es decir la Presidenta del Concejo, en uso de sus atribuciones, tal y como lo establece el Art. 72, numeral 26 de la ley de Régimen Municipal. Finalmente, no se encuentra en el cuaderno del inferior, que el accionante haya recurrido en primer término al extinguido Tribunal de lo Contencioso-Administrativo. En adición a lo expuesto, de haber sido servidor de carrera, sería incompetente el Tribunal Distrital para conocer de la acción, pues a él solo podía subir por apelación. Por las consideraciones expuestas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se rechaza el recurso de casación interpuesto y se confirma la sentencia de mayoría, dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo de Portoviejo. Sin costas. Notifíquese y cúmplase con lo dispuesto en el Art. 19 de la ley de Casación. f.) Dr. Bolívar Vergara Acosta, (Voto salvado). f.) Dr. Bolívar Peña Alemán. f.) Dr. Hernán Quevedo Terán .

RCS 0121 RO 0026 T6/SEP/1996

ASUNTO:                    DESTITUCION RESOLUCION DEL CONCEJO  
                                  BIBLIOTECARIO 1 MUNICIPAL

ACTOR:                     Olger Manuel Solórzano Delgado

DEMANDADO:            Municipio del Cantón Bolívar

Quito, a 3 de julio de 1996; las 10h00

**VISTOS.** Ha venido a conocimiento de esta Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, el Recurso de Casación deducido por Olger Manuel Solórzano Delgado impugnando la sentencia dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo de Portoviejo, en la cual se desestima su demanda propuesta en contra del Municipio de Bolívar, tendiente a que se le restituya al cargo de Bibliotecario 1 del cual fue destituido por Resolución del Concejo Municipal, lo que es ilegal a decir del actor por cuanto la autoridad nominadora y a quien correspondía emitir tal disposición era la Presidenta del Concejo. El recurrente manifiesta que se han infringido los Arts. 63, 108, literal a) y 111 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, los Arts. 62, 63, 65 y 125 del Reglamento General a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; Art. 72, numeral 24, 192 y Art. 65, numeral 11 de la Ley de Régimen Municipal y se acoge a la causal 3 del Art. 3 de la Ley de Casación. Estando la causa en estado de resolución, esta Sala previo a resolver, hace las siguientes consideraciones: **PRIMERA.** Esta Sala de lo Administrativo es competente para conocer y resolver este caso, de conformidad con lo dispuesto en los Arts. 101 y 102 de la Constitución Política del Estado y el Art. 1 de la Ley de Casación. **SEGUNDA.** El trámite que se le ha dado al presente recurso es el ordenado por la Ley. **TERCERA.** El recurso de casación es extraordinario y procede contra las sentencias y providencias emitidas por los jueces competentes y tiene como propósito el control de la legalidad de éstas. En la especie, el recurrente, en su escrito e interposición del recurso ha consignado las normas que considera infringidas, las causales de la Ley de Casación a las que se acoge y la fundamentación del recurso. **CUARTA.** La causal alegada por el actor es la 3ra. del Art. 3 de la Ley de Casación, se refiere a la aplicación indebida, falta de aplicación, errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la prueba, en el presente caso, el recurrente estima que el Tribunal Inferior no

valoró la certificación otorgada por la Secretaría General del Consejo Nacional de Desarrollo Administrativo que demostraba que siendo servidor de carrera, su destitución era de competencia de la autoridad nominadora y debía seguirse el procedimiento previo que era el sumario administrativo. Sin embargo de lo anterior, la Sala no está facultada para hacer una nueva valoración de la prueba, tanto más a fojas 34 del cuaderno del inferior se le notifica al actor con la apertura del expediente administrativo instaurado en su contra. De igual forma a fojas 37 del mismo cuaderno consta la certificación expedida por la Secretaría General de la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo (SENDA) que niega la calidad de servidor de carrera a Olger Zambrano, para concluir la acción de personal que separa al actor de su cargo está suscrita por la autoridad nominadora, en uso de sus atribuciones tal y como lo dispone el Art. 72, numeral 26) de la Ley de Régimen Municipal. Además, en el caso de consentido de que hubiese sido servidor de carrera, la acción debía presentarse ante la Junta de Reclamaciones, y subir por apelación al Tribunal Distrital. Por lo anteriormente expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se rechaza el recurso de casación interpuesto. Sin costas. Notifíquese y cúmplase con lo dispuesto en el Art. 19 de la ley de Casación. f.) Dr. Bolívar Vergara Acosta. f.) Dr. Bolívar Peña Alemán. f.) Dr. Hernán Quevedo Terán

RCS.0120.R.00028.167/SEP/1996

**ASUNTO:** DESTITUCION DEL PUESTO DE AUXILIAR  
DE CONTABILIDAD MUNICIPAL

**ACTOR:** Norma Isabel Zambrano Delgado

**DEMANDADO:** Municipalidad del Cantón Bolívar

Quito, a 3 de julio de 1996; las 09h00

**VISTOS.** Por el recurso de casación interpuesto en una forma legal y oportuna por Norma Isabel Zambrano Delgado, ha correspondido el conocimiento de la presente causa en última y definitiva instancia a esta Sala Especializada de lo Administrativo de la Excm. Corte Suprema de Justicia, Tribunal que para resolver, hace las siguientes consideraciones: **PRIMERO.** Al no haberse recurrido de la omisión de solemnidades sustanciales comunes a todos los juicios e instancias, es obligación de este Tribunal al amparo de lo preceptuado en el Art. 273 el Código de Procedimiento Civil decidir acerca del asunto o asuntos principales del juicio, dentro de los causales conforme reza el Art. 355 del cuerpo de leyes invocado se encuentra las solemnidades sustanciales que a decir de la causal 2da. del Art. 3 de la Ley de Casación, se encuentra en plena concordancia con las normas adjetivas invocadas; por lo que vistos los autos no se observan omisiones de las mismas que vicien su procedimiento y afecten la validez del proceso. **SEGUNDO.** La Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia al amparo de las disposiciones consagradas en los Arts. 101 y 102 de la Constitución Política del Estado, las mismas que se encuentran en concordancia con la Segunda Disposición Transitoria contenida en las últimas reformas constitucionales publicadas en el R.O. N° 863 de 16 de enero de 1996 y Art. 1 de la Ley de Casación, es competente para el conocimiento y resolución del presente recurso. **TERCERO.** A fs. 3 a la 3 vta. del expedientillo del Inferior, consta el libelo de demanda incoada por Norma Isabel Zambrano Delgado en contra de la Municipalidad del Cantón Bolívar, del que se desprende que la accionante impugna la resolución de destitución del cargo de Auxiliar de Contabilidad de la Institución demandada solicitando su reingreso a dicho cargo y se ordene el pago de los valores insolutos desde el día de su destitución hasta la fecha en que se de su posible reintegro. Manifiesta por otra parte la demandante que fue el Municipio del Cantón Bolívar, provincia de Manabí,

quien el 15 de octubre de 1992 resolvió separarla del cargo que hasta ese entonces había desempeñado; la actora de la presente reclamación en su petición inicial nada dice acerca de los hechos que rodearon tal sanción, mas la institución demandada al comparecer a juicio señala que la resolución impugnada se debió al haber tenido ésta, la reclamante, una activa intervención en los escandalosos sucesos ocurridos el 8 de octubre de 1992, los cuales obligaron la intervención de la Fuerza Pública y que terminaron con la insubordinación y posterior toma del edificio donde funciona la Institución Municipal, situación ésta que no ha podido ser desvirtuada por la reclamante y que conforme se analiza en el fallo recurrido contraviene expresamente la disposición contenida en el literal g) del Art. 60 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que en su parte textual prevé que le está prohibido a los servidores públicos la declaración de huelgas y el apoyo o intervención en las mismas. CUARTO. La fundamentación del recurso interpuesto se encuentra constante en el escrito que corre de fs. 109 a la 109 vta. del cuaderno del Inferior, escrito que contiene además las respectivas alegaciones de facto; y que si bien reúne los requisitos formales y cumple con las exigencias, en cambio no contiene argumentos ni razonamientos contrapuestos al texto de la resolución impugnada; tanto más que el Art. 42 de la Ley de Régimen Municipal faculta al Cuerpo Edilicio el nombramiento de sus dignidades y demás funcionarios que hacen la Corporación convirtiéndose el Concejo Municipal en el ente nominador sin restarle esta potestad administrativa al Alcalde o Presidente del Cabildo por este motivo. Por estas consideraciones expuestas, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se rechaza el recurso interpuesto y se confirma en todas y cada una de sus partes la sentencia de mayoría dictada por el Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo de Portoviejo que desecha la demanda. Hágase saber y cúmplase con lo que ordena el Art. 19 de la Ley de Casación. f.) Dr. Bolívar Vergara Acosta (V.S.). f.) Dr. Bolívar Peña Alemán. f.) Dr. Hernán Quevedo Terán

RCS 0119 R.O 0026 16/SEP/1996

**ASUNTO:** PRESCRIPCIÓN EN LA PRESENTACIÓN  
DE LA ACCIÓN

**ACTOR:** Julio Reyes Zúñiga

**DEMANDADO:** Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Quito, a 4 de septiembre de 1996, las 10h00

**VISTOS:** Con ocasión del fallo pronunciado por la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo Nº 1, con sede en la ciudad de Quito, respecto de la acción planteada por Julio César Reyes Zúñiga, a través de su Procurador Judicial, doctor Salomón Poveda Ureña, en que impugna la Acción de Personal, con la que se le separó del puesto en la Ilustre Municipalidad de Quito, el accionante ingresó su recurso de casación, el mismo que no fue aceptado al trámite por el incumplimiento de los requisitos formales, ante lo cual ingresó su recurso de hecho, cuya calificación compete a esta Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, a cuyo efecto, se considera: PRIMERO. La competencia para la calificación se halla dispuesto por el texto de los Arts. 126 y 127 de la Constitución Política codificada y publicada en el Registro Oficial de 18 de junio de 1996 y el Art. 8 de la vigente Ley de Casación. SEGUNDO. Se debe establecer que tanto el recurso de casación, como el de hecho fueron presentados dentro de los plazos de quince y de tres días dispuestos por la Ley antes citada. TERCERO. Mas, el fallo de inferior declara inadmisibles la acción conforme lo dispuesto en el Art. 64 de la Ley de Régimen Municipal, por incumplimiento de los términos en él contemplados, con lo cual se produjo la prescripción en la presentación de la acción (Art. 65, primer inciso de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativo). CUARTO. Con el escrito de interposición del recurso de casación no cumple con las exigencias obligatorias establecidas por el Art. 6 de la Ley de Casación, mal podría considerarse en lo posterior el recurso de interposición de la casación. Por las consideraciones expuestas, no se califica el recurso de hecho presentado. Devuélvase el expediente al Tribunal de origen. f) Dr. Bolívar Vergara Acosta. f) Dr. Bolívar Peña Alemán. f) Dr. Hernán Quevedo Terán.

RCS 0159 RO 0067 13/NOV/1996.

ASUNTO: OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR EL RECURSO

ACTOR: Eduardo Pazmiño Mejía.

DEMANDADO: Alcalde Y Procurador  
Síndico de Ambato

Quito, a 18 de septiembre de 1996, las 09h00.

**VISTOS:** Ha subido para conocimiento de esta Sala Especializada de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, el recurso de hecho propuesto por la Municipalidad de Ambato y por la Empresa Municipal de Agua Potable de dicha ciudad, ante la negativa del recurso de casación por parte de la Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo de la ciudad de Quito, en consecuencia corresponde a esta Sala pronunciarse sobre la admisibilidad del mismo, a cuyo efecto caben hacerse las siguientes consideraciones: PRIMERO. La competencia para ello nace de las expresas disposiciones preceptuadas por los Arts. 126 y 127 de la Constitución Política Codificada, publicada en el Registro Oficial N° 969 de 18 de junio de 1996 y del Art. 8 de la ley de Casación. SEGUNDO. El recurso de casación debido a su naturaleza de extraordinario es eminentemente reglado y por lo tanto sujeto a normas específicas para su concesión. TERCERO. En la especie, la interposición del recurso de casación se lo hace cuando estaba pendiente la ampliación de la sentencia (fojas 91 y 92 del expediente), en contraposición de lo que dice el Art. 1 de la Ley de Casación "en que haya quedado ejecutoriada la sentencia o autos recurridos", de lo cual se deduce, con evidencia total, que no existe fundamento legal suficiente para tal recurso debido a la falta de oportunidad. Por lo expuesto se rechaza el recurso de hecho interpuesto. Sin costas. Notifíquese. f) Dr. Bolívar Vergara Acosta. f) Dr. Bolívar Peña Alemán. f) Dr. Hernán Quevedo Terán.

RCS 0167/RG 0067/13/NOV/1998



**ASUNTO:** FACULTAD SANCIONADORA CADUCO.  
ARQUITECTO DE PLANIFICACION MUNICIPAL

**ACTOR:** María Silva Altamirano

**DEMANDANDO:** Alcalde y Procurador Síndico del Distrito  
Metropolitano de Quito

Quito, a 30 de septiembre de 1996, las 10h00

**VISTOS:** Por recursos de casación interpuestos legal y oportunamente por la Arq. María Silva Altamirano y por los Dr. Jamil Mahuad Witt, y Patricio Vivanco Riofrío, en sus respectivas calidades de Alcalde y Procurador del Distrito Metropolitano de Quito, de la sentencia y el voto salvado pronunciado por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo de Quito, ha correspondido el conocimiento de la presente causa en última y definitiva instancia a esta Sala Especializada de lo Administrativo de la Exma. Corte Suprema de Justicia, Tribunal que para resolver, hace las siguientes consideraciones: PRIMERO. Este Tribunal es competente para conocer esta clase de litis al tenor de las disposiciones constantes en los Arts. 126 y 127 de la Constitución Política de Estado. SEGUNDO. A la presente causa se le ha dado el trámite que es el inherente a esta clase de procedimiento. TERCERO. De fs. 17 a 19 vta. del cuadernillo del Inferior, consta el libelo de demanda propuesta por la accionante, del cual se desprende su pretensión que se encamina a la anulación del acto administrativo, contenido en la acción de personal N° 2542 de 6 de noviembre de 1992, emanada por el Primer Personero Municipal, mediante el cual se procede a la cancelación de sus funciones que hasta ese entonces las desempeñaba en calidad de Arquitecta del Departamento de Planificación de la Institución Edilicia Quiteña. CUARTO. El Recurso de Casación, como un recurso espacial, faculta el análisis de las alegaciones de facto contenidas en los escritos de interposición del recurso de casación dentro del presente proceso, y que obran de fs. 68 a la 70 de los autos del Inferior, que una vez analizado reúne los requisitos formales y cumple con las exigencias de Ley, en cambio no contiene argumentos contrapuestos al texto de la sentencia, materia de la impugnación que deja a descubierto el apego al espíritu legal de la decisión del Tribunal Inferior, no pudiendo considerarse la mala aplicación de norma alguna con-

tenida en el fallo, materia del presente recurso, puesto que no ha sido materia de discusión en la controversia, la calidad de empleada pública municipal que tiene la accionante, según la Ordenanza N° 2751, que establece un régimen particular para la Municipalidad, tanto más que la autonomía que gozan los organismos seccionales, no le hacen irresponsables con el ordenamiento jurídico vigente, cuanto que la estabilidad que garantiza la Ley a los servidores públicos, en forma alguna enerva la facultad sancionadora que éstos tienen siempre que no hubiere caducado. QUINTO. Igual situación sucede con las alegaciones contenidas en el recurso interpuesto por la Municipalidad Metropolitana de fs. 73 a la 75, pues la facultad sancionadora caducó y no consta en el mismo, forma en que las otras disposiciones legales y Ordenanza N° 2751, que citan hayan sido la sentencia objetada. Por estas consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se rechazan los recursos interpuestos por falta de base legal, modificándose únicamente en lo que guarda relación al pago de las remuneraciones no percibidas por parte de la recurrente, a los misma que tiene derecho conforme lo ordena el Art. 10 de la Ordenanza de Servicio Civil y Carrera Administrativa Municipal, que se encuentra en concordancia con lo preceptuado en el Capítulo XV de la norma antes invocada, en lo demás, se confirma la decisión de la Primera Sala del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Quito. Sin costas. Cúmplase con lo que determina el Art. 19 de la Ley de Casación y hágase saber. f) Dr., Bolívar Vergara Acosta. f) Dr. Bolívar Peña Alemán f.) Dr. Hernán Quevedo Terán, Voto Salvado.

RES 0182 RO 0068 147 NOV 1996

**ASUNTO:** EL DERECHO DEL ACTOR CADUCÓ

**ACTOR:** Jaime Proaño Cordero

**DEMANDADO:** Municipio Del Distrito Metropolitano De Quito

Quito, a 23 de enero de 1997; las 10h00

**VISTOS:** La Segunda Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo Nº 1, el 19 de abril de 1996, expide sentencia en el juicio incoado por el ingeniero Jaime Proaño Cordero en contra del Distrito Metropolitano de Quito, quien mediante acción de plena jurisdicción o subjetiva, solicita la declaratoria de ilegal el acto administrativo de omisión, configurado en la suspensión o incumplimiento del acto administrativo aprobado por el Ministerio de la Ley, determinado que se debe rechazar la demanda. En vista de las notificaciones, el actor presenta recurso de casación, (fojas 68 a 71 vuelta), lo cual, luego de su calificación en lo referente a los requisitos formales origina que lo actuado sea enviado a esta Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, donde en razón de haber concluido la sustanciación, toca expedir sentencia, a cuyo efecto se considera: **PRIMERO:** La competencia de esta Sala se halla normada por las disposiciones constantes en los Artículos 126 y 127 de las Constitución Política Codificada del Estado Ecuatoriano y 1 de la Ley de Casación. **SEGUNDO:** En el trámite de este recurso se han respetado todas las normas procedimentales prescritas por la Ley últimamente citada. **TERCERO:** La casación surge como un recurso que pretende básicamente defender al derecho objetivo contra cualquier tipo de abuso de poder desde el ejercicio de la potestad judicial, o sea, defiende la norma jurídica objetiva considerada, pero no desde un punto exclusivamente general, sino desde el punto de una situación subjetiva; constituyendo también otras de sus finalidades primordiales construir la uniformidad jurisprudencial, lo cual en Ecuador se traduce en el texto del Artículo 19 de su Ley de Casación, que dispone obligatoriamente el respeto a la triple reiteración de un fallo de casación. **CUARTO:** En la especie, el Tribunal Inferior considera que el derecho del actor caduco en virtud de lo dispuesto en el Artículo 125 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y en el primer párrafo del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativa, tomando en cuenta la fecha de su destitución, que era el 5 de octu-

bre de 1993, mientras que la demanda fue presentada el 24 de junio de 1994. Mientras tanto el actor insiste en que el plazo para interponer la acción estaba vigente conforme lo dice el Artículo 28 de la Ley de Modernización, toda vez que, su texto es: "Derecho de Petición. Todo reclamo, solicitud o pedido a una autoridad pública deberá ser resuelto en un término no mayor a quince días, contados a partir de la fecha de su presentación, salvo que una norma legal expresamente señale otro distinto. En ningún órgano administrativo se suspenderá la tramitación ni se negará la expedición de una decisión sobre las peticiones o reclamaciones presentadas por los administrados. En todos los casos vencido el respectivo término se entenderá por el silencio administrativo, que la solicitud o pedido ha sido aprobado o que la reclamación ha sido resuelta a favor del reclamante. En el evento de que cualquier autoridad administrativa no aceptare un peticionario, suspendiere un procedimiento administrativo o no expidiere una resolución dentro de los términos previstos, se podrá denunciar el hecho a los jueces con jurisdicción penal como un acto contrario al derecho de petición garantizado por la Constitución, de conformidad con el Artículo 213 del Código Penal, sin perjuicio de ejercer las demás acciones que le confieren las leyes. La máxima autoridad administrativa que comprobara que un funcionario inferior ha suspendido un procedimiento administrativo o se ha negado resolverlo en un término no mayor a quince días a partir de la fecha de su presentación, comunicará al Ministro Fiscal del respectivo Distrito para que éste excite el correspondiente enjuiciamiento". QUINTO: Para dilucidar en debida forma esta situación, resulta pertinente recurrir a la primera regla del Artículo 18 del Código Civil, donde se expresa que cuando el sentido de la Ley es claro no se debe cambiar su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. SEXTO: Es indiscutible que el Artículo 28 de la Ley de Modernización textualmente se refiere al administrado, y en consecuencia vale la pena desentrañar, que debe entenderse en esa acepción, a cuyo efecto el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de G. Cabanellas y L. Alcalá-Zamora en la hoja 171 del Tomo I, dice que administrado es quien se halla sometido a una jurisdicción administrativa; y los mismos autores, en la hoja 49 del Tomo IV manifiestan que jurisdicción administrativa es la potestad que reside en la administración pública, o en cuerpos representativos de esta parte del poder público, para decidir sobre las reclamaciones a que dan lugar los propios actos administrativos. - SEPTIMO: Como consecuencia de todo lo transcrito, al haber el Municipio de Quito el 5 de octubre de 1993, destituido al accionante, él, de conformidad con el Artículo 125 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Ad-

ministrativa tenía 60 días para recurrir ante la autoridad administrativa respectiva a que se deje sin efecto tal sanción, pero ello no ocurrió, y desde allí perdieron los personeros municipales la potestad administrativa para rever la decisión; y conforme al análisis realizado sobre definiciones, desde esa fecha ya no ostentaba la calidad de administrado para los efectos que perseguía. **OCTAVO:** Sin ser administrado al momento de presentar su reclamación administrativa, para efecto de silencio positivo, carecía de fundamento legal el intentar acogerse a lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley de Modernización. Debido a lo expuesto, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY**, se rechaza el recurso de casación planteado. Sin costas. Notifíquese. Dése cumplimiento a lo dispuesto por el Artículo 19 de la Ley de Casación. f.) Dr. Hernán Quevedo Terán, Ministro Juez. f.) Dr. Vicente Villacreses Colmont, Ministro Juez. f.) Dr. José García Falconí, Ministro Juez

RCS 0016 R.O. 0018 07/MAR/1997

**ASUNTO:** PAGO DE REMUNERACION,  
DAÑOS Y PERJUICIOS OCASIONADOS  
ASISTENTE ADMINISTRATIVO MUNICIPAL

**ACTOR:** Fanny Cabrera Carpio

**DEMANDADO:** Concejo Municipal del Cantón Catamayo

Quito, a 21 de marzo de 1997; a las 09h10

**VISTOS:** Fanny Cabrera Carpio comparece a la instancia, Segunda Sala del Tribunal Distrital N° 1, a la que por sorteo según razón actuarial de fs. 3 vta., correspondió conocer la presente causa, y demanda en recurso de plena jurisdicción o subjetivo al Concejo Municipal del cantón Catamayo, provincia de Loja, en las personas de sus representantes legales, Presidente y Procurador Sindico, indicando en su libelo inicial entre las partes fundamentales, que fue Asistente Administrativo 2 de dicha Corporación Municipal hasta el siete de septiembre de mil novecientos noventa y dos, fecha en la que su Presidente, licenciado Héctor Figueroa Cano, mediante Oficio N° 109-CMC-P-2, le hizo conocer que la había removido del cargo de acuerdo a atribuciones legales que tiene, pero que no cita. Que de acuerdo al último inciso del ordinal 46 del Art. 64 de la Ley de Régimen Municipal, para obtener la revocatoria del acto y para agotar la vía administrativa, recurrió ante el Concejo Cantonal de Catamayo, que no contestó jamás, razón por la que debe estarse a lo establecido en el Art. 31 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Que por lo anotado impugna la legalidad del acto administrativo suscrito por el referido funcionario municipal mediante el cual la removió de su cargo y solicita que en sentencia se lo declare ilegal y sin ningún efecto y se disponga su restitución, el pago de las remuneraciones durante el lapso que se encontrare cesante, así como el pago de daños y perjuicios ocasionados. Fundamenta su acción además en las disposiciones contenidas en los Arts. 2, 3, 4, 5, 23, 24, 30, 31, y 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y Art. 92 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Citados que fueron en legal forma, los demandados, no dieron contestación a la demanda dentro del término que tenían para hacerlo, lo que según la Ley, se considerará como negativa pura y simple de la acción. Agotado el trámite, el inferior, a fs. 13 y 14 de los autos dicta senten-

cia, aceptando en parte la demanda, declarando ilegal el acto administrativo impugnado; disponiendo a la vez la restitución de la actora al puesto que desempeñaba o a otro de igual categoría en el término de diez días, sin mandar a pagar remuneraciones no percibidas por no ser servidora pública de carrera. Como la accionante no está completamente de acuerdo con el fallo expedido, toda vez que se acepta su demanda parcialmente y no se reconoce el pago de sus haberes y los daños y perjuicios ocasionados, interpone recurso de casación para ante esta Sala de lo Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, el mismo que es aceptado, razón por la que se remite el proceso. Encontrándose la causa en estado de resolución, para hacerlo se considera: **PRIMERO.** Esta Sala es competente para conocer y resolver el asunto materia de esta litis, al amparo de las normas contenidas en los Arts. 126 y 127 de la Codificación de la Constitución, en relación con la segunda disposición transitoria y el Art. 1 de la Ley de Casación. **SEGUNDO.** Es obligación prioritaria del Tribunal de Casación establecer previamente si el recurrente ha observado: a) la resolución del Pleno del Tribunal de la Corte Suprema de Justicia, publicada en el Registro Oficial N° 465 de 20 de junio de 1994, que dispone que: "La fundamentación del recurso de casación ha de constar en el mismo escrito en que se lo interpone y ante el mismo órgano jurisdiccional de cuya resolución se recurre", b) lo establecido en la Ley de la Casación en cuyo Art. 6 se determina concretamente los requisitos formales que en forma obligatoria deben constar en el escrito de interposición del recurso; y c) lo previsto en el Art. 3 ibidem que hace relación a que dicho recurso solo podrá fundarse en las cinco causales que taxativamente allí se enumeran. **TERCERO.** En el presente caso, el recurso de casación interpuesto por quien se considera ha sufrido agravio en la sentencia dictada por el inferior, no reúne los requisitos formales exigidos por el mencionado Art. 6, pues en dicho escrito no se determina en forma concreta las normas de Derecho que considera han sido infringidas o las solemnidades de procedimiento omitidas; tampoco indica los fundamentos en los que se basa la causal 1ra. del recurso extraordinario y eminente formalista, inexorablemente deben cumplirse los requisitos de forma como de fondo; no hacerlo malogra dicho recurso, y el juzgador tiene la obligación legal de negarlo conforme lo estatuido en el Art. 7 y luego procederse a la ejecución de la resolución impugnada; que es lo que exactamente ha sucedido en la especie. **QUINTO.** En el caso no consentido de que hubiere sido servidora de carrera, el Tribunal Inferior sería incompetente para conocer la causa como acción; y, hubiera podido hacerlo solo como apelación del fallo de la Junta

de Reclamaciones. Por lo expuesto y sin necesidad de ninguna otra consideración, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se deniega el recurso de casación interpuesto por la parte actora, disponiéndose que el Tribunal a quo ejecute la sentencia. Notifíquese. Hecho, devuélvase. Publíquese. f.) Dr. Hernán Quevedo Terán, Ministro Juez. f.) Dr. Vicente Villacreses Colmont, Ministro Juez. f.) Dr. José García Falconí, Ministro Juez

RCS 0037 R.O 0107 14/JUL/1997



ASUNTO: LIBRE NOMBRAMIENTO Y REMOCION  
PUESTO DE PROCURADOR SINDICO

ACTOR: José Zambrano Vera

DEMANDADO: Presidente del Municipio de El Carmen

Quito, a 13 de mayo de 1997; las 09h00

**VISTOS:** El señor Gabriel Hernán Acuña Loo y abogado Simón Bolívar Alcívar Niemes, en sus calidades de Presidente y Procurador Síndico Municipal de la I. Municipalidad del cantón El Carmen interponen dentro de término, recurso de casación, en el juicio que sigue el abogado José Italo Zambrano Vera, por lo que se le concede. Para resolver, la Sala considera: **PRIMERO.** Esta Sala de lo Administrativo es competente para conocer el proceso en virtud del Ordenamiento Jurídico vigente. **SEGUNDO.** Se hacen las siguientes anotaciones: a. A fs. 184 y 185 del cuaderno de primera instancia, el Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo de Portoviejo dicta sentencia, en la que "se declara con lugar la demanda y por lo tanto ilegal la resolución administrativa que se impugna, disponiéndose el reingreso del accionante al cargo de Procurador Síndico que ocupaba. Niégase el pago de remuneraciones y costas procesales reclamadas". b. De esta sentencia dentro de término, interpone recurso de casación la parte demandada, en la que se señala lo siguiente: 1. Que en sentencia se ha inobservado al Art. 90 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa al no aplicar la resolución del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo dictada el 9 de marzo de 1992 publicada en el R.O. N° 901 del 25 de marzo de 1992. 2. Que el recurso de casación lo fundamentan en las causales 1ra. y 3ra. del Art. 3 de la Ley de Casación. **TERCERO.** La Sala hace las siguientes acotaciones de orden legal: a. El Recurso de Casación dado su carácter eminentemente técnico se configura con gran vigor formal, exigiéndose en la Ley de Casación, para que se pueda entrar a conocer del fondo de las cuestiones planteadas, que concurren en su interposición una serie de requisitos de procedibilidad, de tal manera que la falta de cualquiera de ellos impone su inadmisión, de este modo se consagra el carácter de formalista de dicho recurso al hacerse más rigurosa su técnica; así un recurso mal planteado o sin los de-

bidos requisitos formales tiene que ser desechado en el acto por el Juez o Tribunal a quo por economía procesal y por lógica jurídica. b. La causal 1ra. del Art. 3 de la Ley de Casación dispone: "1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o auto, que hayan sido determinantes de su parte dispositiva", la razón de ser del recurso de casación estriba en el que al proferirse erróneamente una sentencia o un auto, se dejan de aplicar las normas de derecho sustancial que consagran el efecto jurídico pretendido por las partes, esta situación permite acusar el fallo por esta causal, la misma que se refiere por lo general a vicios que en doctrina se llaman IN IUDICANDO, esto es a violaciones de derecho. c. La causal 3ra. del Art. 3 de la Ley de Casación dice: "Aplicación indebida; falta de aplicación o errónea interpretación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, siempre que hayan conducido a una equivocada aplicación o a la no aplicación de normas de derecho en la sentencia o auto: "es el caso en que el Juez o Tribunal a pesar de haber apreciado correctamente las pruebas tanto de hecho como de derecho se equivoca en la valoración jurídica, pero para que proceda esta causal tiene que cumplirse los siguientes requisitos: 1. El yerro ha de consistir en que el Juez o Tribunal hubiere supuesto prueba inexistente en los autos o ignorado la que si existe en ello, adulterando la objetividad de ésta agregándole algo que le es extraño o cercenado su real contenido; 2. La conclusión de orden fáctico derivada del error debe ser contraevidente, esto es contrario a la realidad establecida por las pruebas existentes; 3. Que este yerro de apreciación conduzca al quebrantamiento de los preceptos que guían a la sentencia. Pero recordemos que el Juez o Tribunal tiene amplias facultades para analizar y valorizar las pruebas aportadas al proceso y por tal en este caso el Tribunal de Casación solo está limitado a examinar si existen o no los errores de hecho o los errores de derecho en la valoración de las pruebas. En el caso que se analiza, si bien la parte actora es de libre remoción, pero en este caso no existió remoción que era lo procedente sino destitución y además conforme a los Arts. 63 y 64 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa para los funcionarios de libre nombramiento y remoción, la acción pertinente debió ser el trámite administrativo, para que aquel pueda ejercer el derecho de defensa y el acta con la constancia de lo tratado; cuestión que no se ha producido en el caso presente. Más aún el recurrente no ha indicado la forma cómo se han infringido las normas que señala, ni tampoco indica si las mismas son por la causal primera o por la causal ter-

cera del Art. 3 de la Ley de Casación y tampoco se ha comprobado que se haya producido esta última causal en la sentencia impugnada. En tal virtud ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se rechaza el recurso de casación interpuesto por el doctor Gabriel Hernán Acuña Ioor y abogado Simón Bolívar Alcívar Niemes en sus calidades de Presidente y Procurador Síndico Municipal del I. Concejo del cantón El Carmen. Publíquese, notifíquese y devuélvase. f.) Dr. Hernán Quevedo Terán, Ministro Juez. f.) Dr. Vicente Villacreses Colmont, Ministro Juez. f.) Dr. José García Falconi, Ministro Juez.

RES 0152 R.O. 0137/25/AGO/1997

**ASUNTO:** DECLARACION DE PUESTO VACANTE

**ACTOR:** Germán Garcés Cabrera

**DEMANDADO:** Municipio de Guayaquil

Quito, a 16 de mayo de 1997; las 09h00

El ingeniero Germán Lucio Garcés Cabrera dentro del juicio contencioso-administrativo que siguen en contra de los señores Alcalde y Procurador Síndico de la I. Municipalidad de Guayaquil interpone recurso de casación, dentro de término por lo que se le concede. Para resolver se considera: **PRIMERO.** Esta Sala de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer del proceso en virtud del Ordenamiento Jurídico vigente. **SEGUNDO.** Del proceso presente aparece lo siguiente: a. A fs. 71 a 73 del cuaderno de primera instancia aparece la resolución dictada por el Tribunal Distrital N° 2 de la Contencioso-Administrativo de Guayaquil, en la que se declara sin lugar a la demanda propuesta por el ingeniero Germán Lucio Garcés Cabrera en contra de la I. Municipalidad de Guayaquil, disponiendo su archivo. b. De este auto dentro de término interpone recurso de casación en el cual se señala lo siguiente: 1. Que la norma de derecho que se ha infringido en dicha resolución es la señalada en el Art. 108, literal a), sin señalar a qué Ley se refiere. 2. Luego hace una exposición de cómo fue declarado vacante el puesto que él ocupaba en la Institución a la cual demanda. **TERCERO:** La Sala hace las siguientes acotaciones de orden legal: a. El recurso de casación dado su carácter eminentemente técnico, se configura con gran vigor formal, exigiéndose en la Ley de Casación, para que se pueda entrar a conocer del fondo de las cuestiones planteadas que concurren a su interposición una serie de requisitos de procedibilidad, de tal manera que la falta de cualquiera de ellos impone su inadmisión, de este modo se consagra el carácter formalista de dicho recurso al hacerse más rigurosa su técnica; recordemos que la casación, es un recurso extraordinario y que por tal solo procede cuando se hallan cumplidos los requisitos y las condiciones legalmente establecidas, por tal un recurso de casación mal planteado o sin los debidos requisitos formales, tiene que ser desechado en el acto por el juez o Tribunal a quo por economía procesal y por lógica jurídica, b. Es característica común en todas las legislaciones, la exigencia de causales legalmente determinadas, para que

se pueda usar de este recurso de casación, de este modo en nuestra legislación los cargos contra la sentencia o autos se formulan mediante la llamadas CAUSALES o motivos de casación, las cuales se encuentran enumeradas en el Art. 3 de la Ley de la materia, señores abogados, la parte sustancial de esta Ley de Casación versa sobre LAS CAUSALES y esto es obvio porque este punto debe ser conocido por las partes procesales, porque el impugnante debe formular sus cargos por medio de ellas, y el otro responderlos en la contestación al traslado, recalamos el recurso de casación en todos los sistemas está sometido a estrictas reglas formales, especialmente en lo que se refiere a los requisitos para la interposición del recurso, por eso en la práctica se exige que como contenido esencial se invoque las causales de casación que no pueden ser sustituidas por el Tribunal de Casación y las normas de derecho violadas, y la forma como lo fueron. En el presente caso, el ingeniero Germán Lucio Garcés Cabrera, al interponer el recurso de casación, nada señala sobre cuál o cuáles del Art. 3 de la Ley de Casación fundamenta su recurso y no menciona siquiera las leyes que no han sido cumplidas, he aquí señores abogados la importancia del escrito en el cual se contiene un recurso tan especial como lo es el de casación, por eso en otros países como España se exige que solo determinados profesionales del Derecho puedan interponer este recurso extraordinario y especial como lo es el de casación. En tal virtud, con estas consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se rechaza el recurso de casación interpuesto por el ingeniero Germán Lucio Garcés Cabrera. Publíquese, notifíquese y devuélvase. f.) Dr. Hernán Quevedo Terán. f.) Dr. Vicente Villacreses Colmont. f.) Dr. José García Falconí.

**RCS 0156 R.O. 0137-25/AGO/1997**

ASUNTO:               FALTA DE PRUEBA

ACTOR:                Marco Espinosa Recalde

DEMANDADO:        Municipio De Archidona

Quito, a 16 de mayo de 1997; las 09h00

**VISTOS:** Marco Vinicio Espinosa Recalde dentro del juicio contencioso-administrativo que sigue en contra del Municipio de Archidona, interpone recurso de casación, de las sentencia dictada por el Tribunal Contencioso-Administrativo Distrito de Quito Primera Sala por lo que se le concede. Para resolver se considera: **PRIMERO.** Esta Sala de lo Contencioso Administrativo es competente para conocer del proceso en virtud del Ordenamiento Jurídico vigente. **SEGUNDO.** En el presente proceso aparece lo siguiente: a. La sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Distrito de Quito, Primera Sala es de fecha 18 de abril de 1996 (fs. 48 del cuaderno de primera instancia), en la cual se rechaza la demanda. b. A esta sentencia la parte actora interpone recurso de casación, en el que se señala: 1. Que las normas violadas son las del Art. 118 del Código de Procedimiento Civil y Arts. 30 y 31 de la Ley de lo Contencioso-Administrativo; y, 2. Que las causales en las que fundamenta el recurso son la 1 y 3 del Art. 3 de la Ley de Casación. **TERCERO.** La Sala hace las siguientes acotaciones de orden legal: a. El recurso de casación dado su carácter eminentemente técnico, se configura con gran vigor formal, exigiéndose en la Ley de Casación, para que se pueda entrar a conocer del fondo de las cuestiones planteadas que concurren a su interposición una serie de requisitos de procedibilidad, de tal manera que la falta de cualquiera de ellos impone su inadmisión, de este modo se consagra el carácter formalista de dicho recurso al hacerse más rigurosa su técnica; recordemos que la Casación es un recurso extraordinario y que por tal solo procede cuando se hallan cumplidos los requisitos y las condiciones legalmente establecidas, por tal un recurso de casación mal planteado o sin los debidos requisitos formales, tiene que ser desechado en el acto por el Juez o Tribunal a quo por economía procesal y por lógica jurídica. b. la causal primera del Art. 3 de la Ley de Casación, ésta señala: "1ra. Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios, en la

sentencia o auto, que haya sido determinantes de su parte dispositiva". La razón de ser del recurso de casación estriba en que al proferirse erróneamente una sentencia o un auto se dejan de aplicar las normas de derecho sustancial que consagran el efecto jurídico pretendido por las partes, esta situación permite acusar al fallo por la primera causal del Art. 3 de la Ley de la materia, tanto por aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de derecho, incluyendo los precedentes jurisprudenciales obligatorios y esto es obvio porque estas causales quebrantan una norma de derecho sustancial; y, tres son las maneras cómo puede resultar directamente violada una norma de Derecho, esto es como se ha manifestado por: aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación, esta causal se refiere por lo general a vicios que la doctrina llama IN IUDICANDO, esto es a violaciones de derecho, por lo que se ha dicho que en ese tipo de impugnaciones predomina el interés general sobre el particular, pero es fundamental recalcar que el recurrente debe citar con precisión y con claridad cuál o cuáles normas de derecho estiman infringidas, más aún no es suficiente decir vagamente las causal sino que se exige citar si consiste en: aplicación indebida, falta de aplicación errónea interpretación que son los tres únicos conceptos autorizados por el Art. 3 de la Ley de la materia, de lo contrario el Tribunal de Casación debe rechazar el recurso así interpuesto, pues esta circunstancia no puede suplirse por no ser de su misión indagar el propósito del recurrente, pero hay que tener en cuenta señores abogados que se debe consignar una sola de estas expresiones en la causal, nunca dos o más, pues si se interponen conceptos diferentes de modo conjunto no diferenciado, tal acumulación hace improcedente el recurso de casación, tampoco se puede citar dos conceptos en forma dubitativa como por ejemplo: aplicación indebida o falta de aplicación, ni en forma copulativa, pues esto implica falta de precisión de la causal y por tal si se lo interpone de esta manera aquella debe ser desechada. c. La causal 2da. del Art.3 de la Ley de Casación, ésta dice: "Aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas procesales, cuando hayan viciado el proceso de nulidad insanable o provocado indefensión, siempre que hubiere influido en la decisión de la causa y que la respectiva nulidad no hubiere quedado convalidada legalmente; es el caso en que el Juez o Tribunal a pesar de haber apreciado correctamente las pruebas tanto de hecho como de derecho se equivoca en la valoración jurídica, pero para que esta causa proceda es menester que se cumpla con los siguientes requisitos: 1. EL yerro ha de consistir en el que el Juez o Tribunal hubiere supuesto prueba inexistente en los au-

tos o ignorado la que si existe en ello o adulterando la objetividad de esta agregándole algo que le es extraño o cercenando su real contenido; 2. La conclusión de orden fáctico derivada del error debe ser contraevidente, esto es contrario a la realidad, establecida por las pruebas existentes; 3. Que este yerro de apreciación, conduzca al quebrantamiento de los preceptos que guían la sentencia; de lo contrario no procede esta causal, pero recordemos que el Juez o Tribunal tiene amplias facultades para analizar y valorizar las pruebas aportadas y al proceso y por tal en este caso el Tribunal de Casación solo está limitado a examinar si existen o no los errores de hecho o los errores de derecho en la valoración de las mismas, más, aún hay que recalcar prohibición para el Tribunal de Casación de revisar las conclusiones del Juez o Tribunal que dictó la sentencia o auto impugnado respecto al aspecto fáctico del litigio. CUARTO. En el presente caso, no se ha comprobado de modo alguno que se haya violado en la sentencia del inferior el Art. 118 del Código de Procedimiento Civil que dice: "Cada parte está obligada a probar los hechos que alega, excepto los que se presumen conforme a la Ley. Cualquiera de los litigantes puede rendir contra los hechos propuestos por su adversario", ni tampoco se han violado las disposiciones de los Arts. 30 y 31 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, más aun estas disposiciones se refieren a que debe contener una demanda de esta naturaleza y documentos hay que acompañar a la misma, cuestiones que las debió cumplir el propio recurrente y así lo hizo para que el Tribunal a quo haya dado trámite a la acción planteada. No toca analizar el resto del escrito presentado por el actor, pues como queda manifestado el Tribunal de Casación debe limitarse en forma exclusiva solamente el análisis de las causales invocadas por el recurrente; y en este caso las disposiciones legales que señala han sido violentadas, más aún ni siquiera se especifica la forma cómo éstas lo han sido. En tal virtud, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se rechaza el recurso de casación interpuesto por Marco Vinicio Espinosa Recalde. Publíquese, notifíquese y devuélvase. f.) Dr. Hernán Quevedo Terán. f.) Dr. Vicente Villacreses Colmont. f.) Dr. José García Falconi.

RES. 0159 R.O. 0137/25/AGO/1997



**ASUNTO:** RESTITUCION DE PUESTO  
DE RECAUDADOR MUNICIPAL

**ACTOR:** Luis Benjamín Silva Peláez  
(Apoderado doctor Gilbert Sotomayor).

**DEMANDADO:** Alcalde y Procurador Síndico del Municipio  
de Saraguro

Quito, a 27 de marzo de 1998; las 10h00

**VISTOS:** El juicio incoado por Luis Benjamín Silva Peláez, mediante su Apoderado Especial doctor Gilbert Sotomayor, contra el Alcalde y Procurador Síndico de la Municipalidad de Saraguro, por habersele separado del cargo de Recaudador Municipal, a fin de que se le reintegre a sus funciones y acepte sus demás pretensiones, accede a esta Sala por recurso de casación de la sentencia dictada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo N° 3, con sede en Cuenca, el que rechazó la demanda, declarando legal el acto administrativo. Establecida la competencia en la Sala por mandato constitucional y legal, admito a trámite y concluida la sustanciación, para resolver, se considera: **PRIMERO.** En el escrito contentivo del recurso de casación se afirma que las normas de Derecho que el recurrente estima infringidas, son el Art. 353 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control; el Art. 114 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; el Art. 376, numerales 1 y 2 de la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control y el Art. 108 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Sostiene que debió aplicarse lo dispuesto en el Art. 117 de esta ley y el Art. 38 de la ley de Modernización del Estado. Dice, además, que se ha violado el Art. 74, inc. 3 de la Constitución Política de la República. Con este antecedente, fundamenta el recurso de casación en las causales 1ra. y 3ra. del Art. 3 de la Ley de Casación; y añade, nuevamente, la falta de aplicación del Art. 353, inc. 3 de la LOAFYC; la aplicación indebida del Art. 74, Inc. 3° de la Constitución aplicación indebida del Art. 72 de la Ley de Régimen Municipal, en sus numerales 24 y 26; aplicación indebida del Art. 114 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; falta de aplicación del Art. 108 de esta misma Ley; en su literal a) y la aplicación indebida de

los numerales 1 y 2 del Art. 376 numerales 1 y 2 de la citada LOAFYC; y, por fin, alega falta de aplicación del Art. 119 del Código de Procedimiento Civil, todo o que dice, ha influido en la "decisión de la causa", SEGUNDO. El recurso de casación es un recurso extraordinario y especial, completo y formal que no admite per se omisión o falencia alguna en su planteamiento causal, so pena de ser rechazado, pues, no puede confundirse con el recurso de 3ra. instancia ya abrogado, y que estaba ligado al juicio de mérito donde se discuten los hechos sometidos al Juez, mientras que en el interpuesto se atiende, exclusivamente, al derecho violado en la sentencia. Dicho de otro modo es el recurso de la legalidad que dirime la contradicción existente entre la Ley y la sentencia; TERCERO. Indispensable es añadir que no basta citar causales, sino que se enfoque en cada una de ellas, las razones jurídicas y lógicas demostrativas de que la sentencia se elaboró con el error in procedendo o in iudicando tipificado por ella y que se demuestre su incidencia determinante en el fallo. En el caso, atentas las deficiencias del recurso ameritaría, sin otras razones, desecharlo. Sin embargo, las razones invocadas en el fallo y la fundamentación legal ponen de manifiesto que el acto administrativo de separación de Silva del cargo de Recaudador Municipal estaba respaldado por el sumario administrativo correspondiente: que en él se dieron las motivaciones suficientes para su pronunciamiento por el Alcalde de Saraguro quien se hallaba investido de facultad legal para ello traducido en la acción de personal, notificada al servidor público, quien no tenía la calidad de empleado de carrera, ni se trataba, en el caso, de un juicio de impugnación de glosas definitivas, sin de medios informativos a la autoridad administrativa para apreciación de la conducta del servidor; y, que consiguientemente, como analiza el fallo en su consideración quinta, es legal el acto administrativo impugnado. Por lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se declara improcedente el recurso interpuesto y, por tanto, firme la sentencia del inferior. Notifíquese y publíquese. f.) Dr. José Julio Benítez Astudillo. f.) Dr. Galo Pico Mantilla. f.) Dr. Luis Heredia Moreno.

RESOLUCION R.O. 0339/15/JUN/1999

ASUNTO: NO ADMISION DE RECURSO

ACTOR: Luis Intriago P.

DEMANDADO: Municipio de Flavio Alfaro

Quito, 29 de mayo de 1998; las 11h25

VISTOS: Ha venido para conocimiento de esta Sala, el recurso de casación propuesto por Municipio de Flavio Alfaro, provincia de Manabí en el cual sus personeros impugnan la sentencia emitida por el Tribunal Distrital N° 4 de la Contenciosos-Administrativo de Portoviejo, en el juicio contencioso-administrativo que sigue Luis Enrique Intriago Peñarrieta, y en el que dicho Tribunal concedió parcialmente sus pretensiones. Corresponde a esta Sala pronunciarse sobre la admisibilidad del recurso de casación propuesto, al tenor del Art. 8 de la Ley de Casación; y al respecto advierte: PRIMERO. Esta Sala es competente para conocer y decidir sobre la materia, de conformidad al ordenamiento constitucional y legal vigente; SEGUNDO. El recurso de casación, es por su naturaleza técnico y formal, sometido a normas expresas para su concesión de tal manera que el contenido del escrito de interposición del recurso es el que determina su admisión o su rechazo; TERCERO. En la especie, dicho libelo, consta a fs. 55 y 55 vta, del proceso de instancia. En este escrito, los representantes legales de dicha entidad municipal, si bien individualizan el proceso y hacen referencia a normas que consideran infringidas por el Tribunal juzgador y enuncian la primera causal del Art. 3 de la ley de Casación a la que se acogen, no especifican el tipo de infracción cometida por el Tribunal "a quo" en la sentencia impugnada, es decir no precisa si hubo falta de aplicación o errónea interpretación o aplicación indebida de estas normas. Por otra parte, a la Sala le está vedado suplir las omisiones del recurrente en el escrito de interposición del recurso, como se ha fallado en reiteradas ocasiones. En consecuencia por lo anteriormente expuesto, esta Sala no admite el recurso de casación propuesto por la Municipalidad de Montecristi. Notifíquese y devuélvase. f.) Dr. José Julio Benítez A., Dr. Galo Pico Mantilla y Dr. Luis Heredia Moreno.

RCS 0076 R.O 0030 21/SEP/1998

**ASUNTO:** CESACION DEL CARGO  
DE INSPECTOR MUNICIPAL

**ACTOR:** Hitler Salvador Figueroa Jiménez

**DEMANDADO:** Municipio del cantón Espíndola

Quito, a 14 de septiembre de 1998: las 08h50

**VISTOS:** Para resolver el recurso de casación interpuesto por el accionante Hitler Salvador Figueroa Jiménez de la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital N° 1 en el juicio que sigue contra el Presidente y Procurador Síndico del Municipio del cantón Espíndola, resolución mediante la que se rechaza la demanda y se acepta la excepción opuesta por la institución demandada, de no haberse agotado la vía administrativa, previa a la presentación de la demanda contencioso-administrativa, negando consecuentemente la petición de declarar ilegal y nulo el contenido del Oficio N° 045-PME de 31 de agosto de 1992, por el cual se declaró cesante al actor en el cargo de Inspector del Mercado Municipal del mencionado cantón, acto administrativo emanado por el Presidente del Concejo Cantonal, se considera: **PRIMERO.** La competencia de la Sala de lo Administrativo de esta Corte Suprema de Justicia está asegurada por los preceptos contenidos en la Constitución Política de la República y la Ley de Casación; habiendo pasado este proceso a esta Sala de Conjuces mediante providencia de 5 de marzo de 1998. **SEGUNDO.** En la sustanciación de la causa no se ha violado el trámite correspondiente a su naturaleza ni se ha omitido solemnidad sustancial alguna que pueda influir en su decisión, razón por la que se la declara válida. **TERCERO.** El recurrente fundamenta el recurso de casación en las causales primera y tercera del Art. 3 de la ley de Casación "por aplicación indebida, errónea y ninguna interpretación de las normas jurídicas que dejo expresadas en el numeral 3 anterior..." (escrito de fs. 33 y 34). **CUARTO.** El demandante considera que se han infringido en la sentencia expedida por el Tribunal inferior la Resolución del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, publicada en el Suplemento N° 476 del Registro Oficial del 19 de junio de 1986, así como normas de derecho contenidas en los Arts. 19, numeral 17, literal e) 40 y Art. 117 de la Constitución Política, Arts. 89, 108, 109, 110, y 114 de la ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su

Reglamento, Arts 1, 2 y 3 de la Resolución del Municipio del cantón Espindola, publicada en el Registro Oficial N° 918 de 20 de abril de 1998, Art. 38 inc. 28 de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. QUINTO. El actor en su libelo inicial impugna el acto administrativo emanado del Presidente del Concejo Municipal del Cantón Espindola, provincia de Loja, contenido en el Oficio N° 045-PME de 31 de agosto de 1992, por el que de acuerdo al Art. 192 de la Ley de Régimen Municipal se procede a declarar cesante el puesto de trabajo que venía desempeñando. Esta resolución fue ratificada mediante oficio N° 098-PME de 10 de septiembre de 1992, dirigido al Presidente de la Pre-Asociación de Empleados Municipales del indicado Municipio, por el cual amparado en la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento quedan removidos de sus cargos, entre otros funcionarios, el actor Hitler Salvador Figueroa Jiménez. Por tal motivo, el recurrente promueve la acción contencioso-administrativa en contra del Presidente de la Municipalidad del Cantón Espindola. SEXTO. En los juicios contencioso-administrativos no se requiere cumplir con los requisitos del Art. 13 de la Ley Orgánica del Ministerio Público, así lo ha resuelto con carácter obligatorio el extinguido Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, interpretando las disposiciones legales pertinentes, cuando dicho Tribunal tenía la facultad constitucional de adoptar ese tipo de resoluciones, lo que se publicó en el Registro Oficial N° 476 de 10 de julio de 1986. SEPTIMO. Es notoria la evidente contradicción entre el contenido de los Oficios N° 045-PME de 31 de agosto de 1992 y el 098-PME de 10 de septiembre de 1992 por medio de los cuales se notifica que se ha decidido realizar una reestructuración de los empleados municipales; comunicándose en el primer caso que queda "cesante" en el puesto de trabajo y en el otro oficio que queda "removido" del cargo criterio este último que es ratificado en el escrito de contestación a fs. 16 de los autos, en cuyo caso la Municipalidad estaba en la obligación de tramitar el correspondiente expediente administrativo en el cual se justifican las irregularidades cometidas por el actor en el desempeño de su cargo y que dieron lugar a su salida, permitiéndole en consecuencia, ejercer el legítimo derecho de defensa: tanto más que mediante ordenanza publicada en el Registro Oficial N° 918 de 20 de abril de 1988, la Municipalidad del Cantón Espindola, resolvió incorporar al Sistema de Carrera Administrativa a todos los funcionarios y empleados de esa entidad edilicia, habiéndose quebrantado consiguientemente lo prescrito en los Arts. 88, 108, literal a) y 114 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa que alu-

de el recurrente. **OCTAVO.** La Constitución Política de la República establece que no hay autoridad exenta de responsabilidad en el desempeño de sus funciones y que todo órgano del poder público es responsable y no puede ejercer otras atribuciones que las consagradas en dicha Carta Magna y demás leyes de la República. Por lo tanto, la Municipalidad del Cantón Espindola por intermedio de su Presidente al notificar la resolución de dejar cesante o remover de su cargo al actor actuó fuera del contexto legal; incumpliendo además lo que determinan expresas disposiciones de la Ley de Servicio Civil y Carrera administrativa, así como la Ley de Régimen Municipal existiendo por parte del inferior, aplicación indebida y falta de aplicación de los preceptos jurídicos anteriormente señalados. Que esta Sala, integrada por los Magistrado titulares, se ha pronunciado anteriormente en igual sentido como ha ocurrido en su sentencia de fecha 23 de febrero de 1995 en la causa propuesta por Mercedes Flores Jiménez en contra de la Municipalidad del Cantón Espindola. Por lo expuesto, **ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,** se casa la sentencia venida en grado, declarándose ilegal el contenido del Oficio N° 045-PME de 31 de agosto de 1992 suscrito por el Presidente de la Municipalidad del Cantón Espindola disponiéndose el reintegro del accionante Hitler Salvador Figueroa Jiménez al cargo de Inspector de Mercado Municipal de dicho cantón y el pago de las remuneraciones legales no percibidas hasta la fecha en que sea reincorporado. Cúmplase con lo dispuesto en el Art. 19 de la Ley de Casación. Notifíquese y devuélvase. Fdo.) Dr. Eduardo Córdova Guerrón, Dr. Alfredo Corral Borrero, Dr. Jaime Pazmiño Ochoa, Conjueces Permanentes.

REGISTRO 0124-06/FEB/1999

**ASUNTO:** RENUNCIA FORMALMENTE ACEPTADA  
BIBLIOTECARIA MUNICIPAL

**ACTOR:** María Monserrat Barnuevo Benavidez

**DEMANDADA:** Municipalidad del Cantón Piñas

Quito, 19 de noviembre de 1998; las 10h00

**VISTOS:** (228-97) Los personeros de la Municipalidad del Cantón Piñas, interponen recurso de casación de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital N° 2 de Guayaquil que en su parte decisoria acepta la demanda de María Monserrat Barnuevo Benavidez y declara ilegal el acto administrativo contenido en el oficio N° 01024 de 30 de noviembre de 1992, debiendo la actora ser reintegrada al cargo de bibliotecaria de la institución. Por agotada la sustanciación en la Sala, para resolver lo procedente en derecho, se considera: **PRIMERO.** Su competencia quedó establecida al tiempo de la calificación del recurso para su admisión al trámite; **SEGUNDO.** El recurso deducido se funda en la causal 1ra. del Art. 3 de la Ley de Casación, pues dice que existe indebida aplicación del Art. 59, letra b) de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-Administrativa. Aduce también, falta de aplicación de la norma de derecho contenida en el Art. 129 del Reglamento General de la Ley de Servicio Civil y Carera Administrativa en cuanto preceptúa que ha de entenderse que la renuncia se halla formalmente aceptada, cuando la autoridad nominadora expida el acto administrativo que así lo exprese con el que debe notificársele al renunciante, o si dentro de los 15 días de presentada la renuncia no hay pronunciamiento expreso de la autoridad. Igualmente, añade que hay falta de aplicación del Art. 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; **TERCERO.** Confrontada la sentencia y las causales aducidas para alcanzar su información, a fin de establecer de modo inequívoco si tienen o no asidero legal, se advierte: Que, ciertamente, para que opere el fundamento invocado por la actora para la presentación de renuncia de su cargo de bibliotecaria de la Municipalidad y la motivación del fallo, esto es de que existió hostigamiento, es decir persecución, molestia o acoso, como el Diccionario de la Real Academia Española define etimológicamente, no se ha demostrado a plenitud, como tampoco que hubiera sido resultado de fuerza que vicie el consentimiento, porque ésta de-

be ser insuperable y capaz de quebrantar la voluntad de una persona normal. Empero, si la accionante no quería presentarla, bastaba con no hacerlo, menos aún en los términos consignados; debía esperar que fuese separada ilegal y arbitrariamente del cargo para ejercer su derecho y acción contra el posible acto administrativo ilegítimo. Por otra parte, resulta obvio que el Tribunal "a quo" aplicó indebidamente el Art. 59 letra b) de la Ley de la materia que es una de las causales de nulidad de la instancia administrativa, cosa que en el caso no existe, porque presentada la renuncia, aunque está no fue aceptada inmediatamente si lo fue con posterioridad. Es más, el Art. 129 del Reglamento General a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa establece dos alternativas para considerar que una renuncia ha sido formalmente aceptada; y la segunda, es aquella de que si esto sucede dentro de 15 días de presentada, no ha habido pronunciamiento expreso por parte de la autoridad nominadora, como ha ocurrido precisamente con el caso. Por las razones expuestas y sin que fuese preciso otras consideraciones, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se casa la sentencia y consecuentemente se declara legal el acto administrativo expedido por la Municipalidad del Cantón Piñas, materia de la acción contencioso administrativa. Notifíquese y publíquese. f.) Dr. José Julio Benítez A. Ministro Juez. f.) Dr. Galo Pico Mantilla, Ministro Juez. f.) Dr. Luis Heredia Moreno, Ministro Juez

RGS 0221 R.O. 0125/08/SEP/1989



ASUNTO: FALTA DE SUMARIO ADMINISTRATIVO

ACTOR: Luis Chicaiza

DEMANDADO: Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Quito, 13 de enero de 1999; las 10h00

VISTOS. (197-97). El Dr. Jorge Jácome Paredes en su calidad de Procurador del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, deduce recurso de casación contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso-Administrativo en el juicio seguido por Luis Chicaiza en contra del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, así como de auto de apelación y ampliación de dicha sentencia, en la cual aceptándose parcialmente la demanda se declara ilegal el acto impugnado y se dispone que el demandante sea reintegrado al cargo que venía desempeñando en la entidad demandada. Sostiene el recurrente que en la sentencia recurrida se han infringido las disposiciones de los Arts. 60, lit. m), 62 lit. 62 lit e) 109, 114 lit. e) y 129 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa 64 del Reglamento de la antes mencionada Ley, Art. 59, lit. f) y artículo innumerado literales f) y j) de la Ordenanza de Servicio Civil y Carrera Administrativa Municipal y 45 del Reglamento a dicha Ordenanza; 1 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; 4 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano; 71 Num. 1) 117, 118, 119, 169, 278, 276, 286 y 303 del Código de Procedimiento Civil. Fundamenta su recurso en la falta de aplicación de las normas de derecho antes señaladas así como en la falta de aplicación de los preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba, que condujeron a la no aplicación de las normas de derecho señaladas anteriormente: sostienen que el fallo se dedicó únicamente a estudiar la falta de sumario administrativo, sin que se haya observado el principio de legalidad de los actos administrativos, tanto más cuanto la Municipalidad se exceptuó con la negativa pura y simple de los fundamentos de la demanda y sin que haya entrado ha analizar el motivo que determinó la destitución del recurrente que constituía un acto inmoral y contrario a la más elemental disciplina, siendo además evidente que no se dirigió la demanda contra los legítimos representantes de la administración. Con tales antecedentes para resolver se considera: **PRIMERO.** La Sala de lo Contencioso Administrativo de la

Corte Suprema de Justicia es competente para conocer del recurso propuesto al tenor de lo que dispone el Art. 200 de la vigente Constitución Política del Estado y la Ley de Casación vigente. **SEGUNDO.** Habiéndose agotado el trámite establecido por la Ley corresponde a esta Sala dictar el fallo pertinente. **TERCERO.** Uno de los elementos principios y valores del Derecho Administrativo es el del debido proceso, que exige para la legalidad de un acto administrativo que se haya seguido el rito establecido por la Ley. Tanta importancia tiene este aspecto que del rango legal que venía teniendo en nuestra legislación como consecuencia del principio constitucional del derecho de legítima defensa, en la última Constitución de la República ha sido elevado al rango de garantía constitucional fundamental, conforme expresamente lo señala el Art. 24 de la Carta Política vigente. De no existir debido proceso, es evidente que el acto administrativo producido con tal antecedente deviene en ilegal y tal condición volvería necio el pretender que se entre a estudiar el motivo o los hechos que determinaron a la autoridad administrativa a adoptar el acto declarado ilegítimo. En consecuencia, en el caso, lo sustancial es establecer, si en acatamiento de lo prescrito por la norma respectiva, el trámite que adoptó el administrador para producir el acto administrativo impugnado se halla de acuerdo con tal norma. En la sentencia de manera textual se transcribe el Art. 32 de la Ordenanza de Servicio Civil y Carrera Administrativa Municipal expedida por el I. Concejo Municipal de Quito, cuyo literal e) tiene el siguiente texto: "e) Destitución previo el sumario administrativo.....", tal disposición a criterio del recurrente, solo sería aplicable a los funcionarios de carrera, en tanto que a quienes no lo son, habría de aplicarse el Art. 45 del Reglamento de Aplicación de la Ordenanza según el cual: "Si se tratare de un servidor que no sea de carrera, se lo escuchará previamente en audiencia de lo que se dejará constancia escrita". Ahora bien, en aplicación del principio de legalidad es evidente que la norma inferior no puede reformar las disposiciones de una norma superior y que de hacerlo se convierte en norma inaplicable, siendo por otra parte también, principio inconcuso de legislación que no puede el intérprete diferenciar lo que el legislador no ha diferenciado. De lo anterior, aparece con toda claridad que habiendo dispuesto la ordenanza que se sancionará al servidor municipal que incurriere en responsabilidad administrativa por incumplimiento de sus funciones con destitución, "previo el sumario administrativo", sin que exista ninguna otra disposición de igual valor que especifique esta disposición, haciéndola valedera únicamente para los servidores de carrera, es evidente que la disposición del Reglamento de Aplicación de la Ordenanza,

que realiza tal diferenciación, no tiene valor alguna y, en consecuencia, mal habría hecho el juez "a quo" en aplicar la norma del Reglamento, dejando de aplicar la de la Ordenanza, que es superior a aquella. Ciertamente es que, en el caso, la Ley de Servicio Civil y Carrera Municipal es el reglamento que señala el procedimiento a aplicarse a los servidores que no son de carrera; más tal norma es legal porque la ley no condiciona que la aplicación de la destitución sea "previo sumario administrativo", al contrario de lo que ocurre en la Ordenanza Municipal. No habiéndose seguido el sumario administrativo previo, es evidente que el acto administrativo que se dictó al recurrente es a todas luces ilegal por violentar el principio fundamental del debido proceso, sea cual fuere la motivación que tuvo el administrador para emitir el acto administrativo ilegal. Y siendo ilegal el acto administrativo impugnado no tenía para qué el juez "a quo" entrar a estudiar la motivación de dicho acto. Por lo expresado anteriormente, todas las otras argumentaciones carecen de trascendencia procesal, ya que ninguna de ellas convalidaría la ilegalidad del acto administrativo impugnado. Por todo lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se desecha el recurso de casación propuesto. Con costas. Notifíquese y publíquese. Fdo.] Dres. José Julio Benítez Astudillo, Galo Pico Mantilla y Luis Heredia Moreno.

RG5.0004 R.S 0214 17/JUN/1999

ASUNTO: NO EXISTE FUNDAMENTACION DEL RECURSO

ACTOR: Luis Naspud Romero

DEMANDADO: Municipio del Cantón Déleg

Quito, a 22 de febrero de 1999; las 10h00

**VISTOS:** (17/96). El profesor Manuel Abad Niveló y el Dr. Fabián Flores González, personeros del l. Municipio del Cantón Déleg, interponen recurso de casación contra la sentencia dictada en el Tribunal Distrital Contencioso-Administrativo N° 3 en el juicio propuesto por el Arq. Luis Naspud Romero contra el Municipio de Déleg, mediante la cual acepta parcialmente la demanda y se declara ilegal la resolución del Concejo Cantonal que destituyó al demandante. El Tribunal Distrital admite este recurso y eleva el expediente a esta Sala. Concluido el trámite, para resolver, se considera: **PRIMERO.** La Sala de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer el presente recurso en virtud de lo dispuesto por la Constitución Política y la Ley de Casación vigentes. **SEGUNDO.** Los recurrentes, en un extenso escrito redactado en cinco números, interponen recurso de casación contra la antes indicada sentencia: en el N° 1, hacen relación a los antecedentes del juicio y luego a la sentencia de mayoría; en el N° 2, se refiere a lo siguiente: a la fecha del registro de la acción de personal en la que consta la destitución; a la fecha de presentación de la demanda; al Artículo 61 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en cuanto al término para deducir la demanda; al Artículo 7 del Reglamento General de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa sobre el término para presentar las demandas al Oficio N° PCD-544-95 con el cual se le notificó la destitución de que fue objeto el demandante, con el número 2.1, citan los artículos 33 y 72 de la Ley de Régimen Municipal; en el N° 3, dicen que ha existido errónea interpretación del Artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que guarda relación con el inciso primero del Artículo 5. Añaden que hay falta de aplicación del artículo 7 del Reglamento General de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa del Artículo 39 de la Constitución Política y del artículo 33, inciso primero de la Ley de Régimen Municipal; en el N° 4, dicen textualmente: "El presente recurso, como corolario de lo anotado, se funda en la causal primera del artículo 3 de la Ley de Casación, es-

to es: "aplicación indebida, falta de aplicación o errónea interpretación de normas de Derecho, incluyendo los preceptos jurisprudenciales obligatorios, en la sentencia o autos que hayan sido determinantes de su parte dispositiva", y por último, en el N° 5 del escrito de interposición, solicitan la suspensión de la sentencia. **TERCERO.** El referido escrito de interposición del recurso de casación, ha sido presentado antes de las reformas a la Ley de la materia publicadas en el Registro Oficial N° 39 de 8 de abril de 1997, en consecuencia, el recurrente, después de cumplir con los tres primeros requisitos del Artículo 6 de la Ley de Casación, debía hacerlo también con el cuarto, cuyo texto decía lo siguiente: "4. Los fundamentos en los que se apoya el recurso; expuesto en forma clara y sucinta. El recurrente deberá explicar de que manera ha influido en la parte dispositiva de la sentencia o decisión, cada una de las cuales en que se fundamenta su recurso". Ahora bien, con esta precisión anticipada, al examinar el recurso propuesto en los términos referidos en el considerando anterior, se observa lo siguiente: 1) cumple el primer requisito, pues en forma amplia, aunque innecesaria, indica la sentencia recurrida; 2) también cumple el segundo requisito, pues asimismo, en forma extensa, alude a las normas de Derecho infringidas; 3) incumple el tercer requisito porque "como corolario", según dicen los recurrentes, se limitan a transcribir el texto de la causal 1ra. del Artículo 3 de la Ley de Casación y, 4) incumple también el cuarto requisito aludido anteriormente por falta de fundamento claro y determinación de la norma cuya omisión influyó en la sentencia. Sobre la inobservancia de estos dos últimos requisitos cabe insistir, que como se ha dicho en reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, al presentar en el escrito de interposición del recurso únicamente la reproducción del texto legal, no se cumple con el tercer requisito, puesto que, con la transcripción textual, no se especifica el modo o forma de la infracción, es decir, no se toma en cuenta que esta causal (así como la segunda y tercera) del Artículo 3 de la Ley de Casación, comprende tres modos de infracción o tres situaciones diversas que pueden dar lugar al recurso de casación, las cuales son: a) Falta de aplicación; b) Aplicación indebida; y, c) Errónea interpretación. En el escrito de interposición del recurso, como se ha dicho repetidamente, debe concretarse no solo la causal o causales en que se funda, sino, además, el motivo que se alude en cada una de ellas, o sea una de las tres maneras de la infracción o violación de las normas de Derecho o normas procesales o preceptos jurídicos aplicables a la valoración de la prueba (causales 1ra, 2da y 3era, respectivamente), no basta en consecuencia alegar simplemente la infracción o enunciar las normas infringidas a

las que se refiere el segundo requisito del Artículo 6 de la Ley de la materia. En este caso, el recurrente no precisa si la causal primera que invoca es por falta de aplicación de determinada norma, o por aplicación indebida de otra, o si es por interpretación errónea de los artículos que consideran infringidos, sin embargo de que en el número 2 de su escrito, se refieren a varios artículos que estiman infringidos por errónea interpretación y por falta de aplicación, de modo que bien pudieron fundar su recurso en la causal primero pero especificando que lo hacen por falta de aplicación de los artículos 7 del Reglamento General de la Ley de Carrera Administrativa, 39 de la Constitución Política y 133 de la Ley de Régimen Municipal y por errónea interpretación del artículo 65 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, aunque en el caso no se haya producido ni lo uno ni lo otro, tanto más que ni la sentencia recurrida ni el voto salvado acusan esa infracción; además, si bien la sola determinación de la causal y aún la transcripción del texto legal, en determinados casos, podría resultar suficiente en cuanto al cumplimiento literal de este tercer requisito, para que ello suceda, es indispensable que el recurrente, en la presentación del cuarto requisito. cuando no lo hace en el tercero, exponga con precisión las razones por las cuales sostiene que hay determinada infracción en la sentencia atacada, es decir que al explicar "los fundamentos en los que se apoya el recurso" debe esclarecer el por qué de la falta de aplicación si es eso lo que se alega; o el por qué de la aplicación indebida si sostiene esta omisión; o el porqué de la errónea interpretación, si esa fuera la violación, de acuerdo con la norma vigente y, además, de conformidad con lo anterior que es lo aplicable al caso "sub judice", los recurrentes tenían la obligación de explicar como la causal invocada o los tres supuestos de ella: falta de aplicación, aplicación indebida o interpretación errónea de las normas de derecho, han influido en la parte dispositiva de la sentencia, obligación esta que tampoco cumplen los recurrentes. Por otra parte, en relación con el cuarto requisito al que se alude anteriormente, aún admitiendo que gran parte del escrito de interposición, particularmente el texto signado con el N° 2 puede corresponder a los fundamentos del recurso, en los términos expuestos por los recurrentes, mas bien resulta ser una alegación de instancia antes que la exposición clara y sucinta de las razones que le sirven de fundamento para la presentación del recurso y de la explicación así mismo aclara de la forma cómo la singular violación ha influido en la sentencia. CUARTO. Además, en cuanto al "corolario" que para los recurrentes constituye la exigencia del N° 3 del Artículo 6 de la Ley de Casación, es preciso advertir que más bien trata de lo con-

trario, pues si de acuerdo con el significado del vocablo lo hicieron como "Proposición que no necesita prueba particular, por inferirse fácilmente de lo demostrado antes" (Diccionario Ideológico de la Lengua Española de Julio Cazares), de conformidad con la ley, "la determinación de las causales en que se funda" el recurso, es un requisito formal que consiste en la especificación de la causal y, concretamente, del motivo o motivos comprendidos en ella, es decir de la forma en la que se ha producido la infracción del juez al dictar la sentencia, por ejemplo en el caso de la 1ra. causal: 1 si es falta de aplicación, o, 2, si se trata de aplicación indebida; ó, 3 si se ha producido interpretación errónea de una norma de derecho que haya sido determinante en la parte dispositiva de la sentencia. Entonces, esta "determinación" que exige la ley, no es una propuesta, ofrecimiento o insinuación que debe hacer el recurrente, sino una especificación clara y precisa del concepto de la infracción y de la causal a la que corresponde o sea un señalamiento concreto y específico de lo que se recurre, lo cual debe estar expresamente dirigido en cada causal al motivo contenido en ella. En general, en todos los casos comprendidos en las cinco causales, los escritos de interposición del recurso de casación deben cumplir en forma clara y concreta los requisitos formales exigidos por la ley para su admisión a trámite con aplicación de la técnica jurídica de la casación y no con la forma acostumbrada de los escritos de apelación o de los alegatos de tercera instancia. Es preciso tener en cuenta, en todo momento, la naturaleza de este recurso extraordinario y el límite jurídico infranqueable que el recurrente le impone al juez de casación mediante el escrito de interposición del recurso. Por las consideraciones que anteceden, y por falta de cumplimiento de los requisitos formales exigidos por el artículo 6 de la Ley de Casación, la Sala de lo Contencioso Administrativo, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, rechaza el recurso de casación interpuesto por el profesor Manuel Abad Niveló y el Dr. Fabián Flores González, personeros del Municipio del Cantón Déleg. Notifíquese y publíquese.  
Fda.) Dres. Luis Heredia Moreno, José Julio Benítez A. y Galo Pico Mantilla, Ministros Jueces.

RCS 0038 R.S 0214 17/JUN/1999

ASUNTO: PROCEDIMIENTO PARA LA SANCION  
INSPECTOR DE SERVICIOS MUNICIPALES

ACTOR: Hardin Anthony Pazmiño

DEMANDADO: Municipio de Santo Domingo de Los Colorados

Quito, 26 de marzo de 1999; las 09h00

**VISTOS.** (128/98): Los señores Alcalde y Procurador Síndico del Municipio de Santo Domingo de los Colorados interponen recurso de casación contra la sentencia dictada por la Primera Sala del Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo de Quito, en el proceso seguido por Hardin Anthony Pazmiño Giler contra la indicada Municipalidad, sentencia mediante la cual se dispone el reintegro del actor al cargo de Inspector de Servicios Municipales del Terminal Terrestre. Los recurrentes estiman infringido en la sentencia, el Artículo 64, ordinal 46 de la Ley de Régimen Municipal en concordancia con el Art. 96, 3) de la Ordenanza del Servicio Civil y Carrera Administrativa Municipal, por habérselo aplicado erróneamente. Además sostiene que hay aplicación indebida del artículo 64 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; lo mismo dicen del artículo 72 numeral 26 de la Ley de Régimen Municipal. Afirman, además que se ha violado las disposiciones relativas a la valoración de la prueba por no haberse tomado en cuenta las presentadas por la Municipalidad. Fundan su recurso en las causales 1ra. y 2da. del Artículo 3 de la Ley de Casación. Concedido el recurso y aceptado a trámite por esta Sala, siendo el estado de resolver, para hacerlo, se considera: **PRIMERO.** La Sala de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer este recurso, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de la República y la Ley de Casación vigente. **SEGUNDO.** El Tribunal "a quo" sostiene que para la sanción impuesta al actor, la Municipalidad ha omitido el trámite establecido en el Artículo 64 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que transcribe en la sentencia y que dice lo siguiente: "Art. 64. Reconócese el derecho de los servidores para no ser sancionados sin antes proporcionárseles la oportunidad de justificarse. Para imponer a un servidor que no sea de carrera, cualquiera de las sanciones previstas en el Art. 62 de la Ley de Servicio Civil y



Carrera Administrativa se les escuchará previamente en audiencia, de lo cual se dejará constancia escrita". De la lectura del texto transcrito, se concluye que la disposición que antecede es sumamente clara, establece con precisión que para destituir (sanción prevista en el Artículo 62 de la Ley), a los servidores que no sean de carrera se debe como acto previo, escucharles en audiencia y esto es precisamente lo que ha sucedido en el caso que se estudia, de modo que la consideración del Tribunal "a quo" no es la que comprende a los hechos productivos. En efecto mediante memorando de 7 septiembre de 1993, se convoca al actor a la audiencia correspondiente (fis. 5) y según sus propias afirmaciones al no tener lugar la audiencia en esta fecha se le convoca nuevamente para el 8 de septiembre de 1993, a las 08h00 y "una vez realizada la audiencia", se procede a la sanción que él impugna. Inclusive, el actor dice textualmente que considera vulnerados sus derechos desde la instalación del sumario administrativo, el cual en realidad no necesitaba ser practicado para el caso, porque la exigencia de este procedimiento es solamente para los servidores públicos de carrera, en tanto que para los que no lo son, el requisito previo para establecer si a lugar a la sanción, es únicamente la realización de una audiencia en la cual se debe escuchar al inculpado. En el presente caso, se trata de un servidor público que no es de carrera según la certificación otorgada por la SENDA (fs.99) a quien para sancionarle, correspondía escucharle en audiencia como en efecto se lo ha hecho. Además cabe anotar que la Ordenanza Municipal a la que hace referencia la sentencia recurrida, de ninguna manera afecta a lo antes señalado, ya que el Art. 80 de la misma (fs.91) establece que la validez de la destitución tendrá como antecedente la "acción sumaria administrativa", término dentro del cual encaja perfectamente la "audiencia" a la que se refiere el Art. 6 del Reglamento a la Ley de la materia, mas no el sumario administrativo específicamente descrito por el Art. 63 de dicho reglamento y concretamente establecido para los funcionarios de carrera, condición que, conforme se señaló antes, no ostenta el actor. **TERCERO.** Establecida la condición del actor de no ser servidor público de carrera y el procedimiento para la sanción, resulta innecesario considerar las otras violaciones señaladas por los recurrentes, puesto que teniendo en cuenta lo anterior queda confirmado lo principal que es la procedencia de la destitución. Por lo expuesto, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, casa la sentencia recurrida y, en su lugar, decide rechazar la demanda presentada por el actor, Hardin Anthony

Pazmiño Giler en el Tribunal Distrital N° 1 de lo Contencioso-Administrativo. Sin costas. Notifíquese y publíquese. Por licencia del titular, actúe el Secretario de la Segunda Sala de lo Civil y Mercantil. Fdo.) Dres. Luis Heredia Moreno, Galo Pico Mantilla, José Julio Benítez A.

RCS 0077 R.O 0236.19/JUL71999

ASUNTO: REINGRESO DEL PUESTO DE POLICIA MUNICIPAL

ACTOR: Carlos Luis Plaza Chunga

DEMANDADO: Municipalidad de Paján

Quito, a 19 de mayo de 1999; las 10h15

**VISTOS.** (33-98), La Municipalidad de Paján debidamente representada, interpone recurso de casación de la sentencia dictada por el Tribunal Distrital N° 4 de lo Contencioso-Administrativo de Portoviejo, en el juicio seguido contra ella por Carlos Luis Plaza Chunga, mediante el cual declara con lugar la demanda y dispone el reingreso del actor al cargo de Policía Municipal. Tramitado el recurso y siendo el estado de resolver, para hacerlo, se considera: **PRIMERO.** La Sala de lo Contencioso-Administrativo es competente para conocer y resolver el recurso en acatamiento a lo previsto por la Constitución Política de la República y la Ley de Casación vigentes. **SEGUNDO.** El recurrente se funda en la causal tercera del Artículo 3 de la Ley de Casación, considera infringidos los artículos 118, 123 y 278 del Código de Procedimiento Civil porque, según su criterio, el Tribunal "a quo" valoró una prueba indebidamente actuada, lo cual establece refiriéndose al considerando cuarto de la sentencia. En este considerando, el Tribunal "a quo" dice: "Dentro del término de prueba el accionante reproduce el documento de fojas 3 de autos que consiste en la comunicación N° 037-IVO-ACP de fecha 26 de agosto de 1996, mediante la cual el Alcalde de Paján dice al actor que da por terminado sus servicios como Policía Municipal. Con lo cual se prueba la existencia de la resolución que impugna". En efecto, el documento de fojas 3 agregado al expediente, es el mismo al que se refiere la demanda cuyo texto dispuso el Ministro de Sustanciación que se lo complete y precise mediante providencia de 7 de octubre de 1996. El actor, en cumplimiento a esta providencia presenta el escrito de ampliación y acompaña el documento impugnado, el mismo que ha sido solicitado que se tenga como prueba del actor mediante escrito presentado en el Tribunal Distrital el siguiente día del que no ha laborado por el paro judicial y que erradamente el Tribunal de origen considera que es el 22 cuando realmente por no haberse laborado este día la habilitación corresponde al día 23, día éste en el cual la parte actora presentó el escrito de prueba y la parte demandada

la solicitud de que se habilite el tiempo que faltaba por devenir en el término de prueba, de modo que aún con esta observación y el indebido foliado del proceso el folio 14 firmado a las 15h05 del día 23 por la hora, es posterior a los folios 15 y 16 presentados a las 11h20 y 11h45 del mismo 23; es indudable que el documento cuestionado obra válidamente en el proceso. **TERCERO.** Teniendo en cuenta lo anterior, no ha ocurrido la infracción del Artículo 118 del Código de Procedimiento Civil que establece la obligación de probar los hechos que se alega; tampoco hay violación del Artículo 123 de la Ley "ibídem" que se refiere a la práctica de las pruebas presentadas y pedidas por las partes; y, tampoco hay incumplimiento del Artículo 278, del mismo Código como alega el recurrente, porque en la sentencia se ha cumplido la obligación de decidir con claridad el punto materia de la resolución, como es la ilegalidad del acto administrativo por el cual el Alcalde del Cantón Paján, notifica a Carlos Plaza Chunga que "queda insubsistente su nombramiento de Policía Municipal...". Por las consideraciones que anteceden, la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, rechaza el recurso de casación interpuesto por la Municipalidad del Cantón Paján. Notifíquese y publíquese. f.) Dr. Luis Heredia Moreno. f.) Dr. Galo Pico Mantilla. f.) Dr. José Julio Benítez A.

RCS.0140/R.0.0238.21/JUL/1999

ASUNTO:                    RESTITUCION DEL PUESTO

ACTOR:                    Gonzalo Eduardo Machuca Torres

DEMANDADO:            Municipio de San Fernando

Quito, a 27 de mayo de 1999, las 10h20

**VISTOS.** [117-97]: El recurso de casación interpuesto por Gonzalo Eduardo Machuca Torres, acusa a la sentencia dictada por el Tribunal Distrital N° 3 de lo Contencioso-Administrativo que acepta la excepción de incompetencia en razón del grado y rechaza la demanda interpuesta por él contra el Alcalde y Procurador Síndico del Municipio de San Fernando, por habersele destituido del cargo de Comisario Municipal, que ha infringido el Art. 38 de la Ley de Modernización del Estado, el Art. 64 del Reglamento de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y el Art. 1 del Reglamento de la Junta de Reclamaciones, fundamenta su recurso en las causales 1ra. y 2da. del Art. 3 de la Ley de Casación, por errónea interpretación del Art. 38 de la citada Ley de Modernización del Estado y Art. 70 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; y por falta de aplicación de los Arts. 2 y 70 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Hallándose la causa procesalmente en estado de resolución, para hacerlo, la Sala, considera: **PRIMERO.** Su competencia para conocer el recurso quedó establecida al tiempo de calificarlo para su admisión a trámite, sin que exista causa posterior alguna que la altere. **SEGUNDO.** Examinada la sentencia cuya información se persigue, se advierte que, ciertamente, incurre en error cuando calificó al actor como "servidor de carrera" cuyo fundamento aceptó la excepción de incompetencia para conocer del caso, debiendo, en ese supuesto, hacerlo la Junta de Reclamaciones y, luego el Tribunal de origen. En efecto sí bien la Municipalidad de San Fernando, que es la demandada, expidió la respectiva ordenanza de incorporación de empleados y funcionarios al régimen de carrera administrativa, conforme lo previsto en el Art. 64, numeral 40 de la Ley de Régimen Municipal "per se" no le otorgó tal calidad al actor, porque su ingreso a ella es individual, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en el Art. 94 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, para luego entonces, gozar de sus prerrogativas y beneficios, lo que había de registrar en la SENDA; constancia ésta que no obra de auto. **TERCERO.**

No hay duda, por lo mismo, que aquello derivó en errónea aplicación del citado artículo y consigo en la marginación del legítimo derecho de defensa, garantizado lo previsto en el Art. 64 del Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, todo lo que se omitió procediendo el Alcalde de la antedicha Municipalidad de San Fernando a separarle del cargo de Comisario al recurrente, imputándole haber infringido la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en su Art. 114, letras c) y e), hechos que por si tales, debieron ser demostrados plenamente para aplicar la sanción disciplinaria de las previstas en el Art. 62 de la ley citada. CUARTO. Las razones precedentes, permiten concluir que el acto administrativo de separación del accionante del cargo de Comisario Municipal es ilegal; y, como no lo ha declarado el Tribunal "a quo", por los motivos señalados, corresponde hacerlo a esta Sala de Casación. En consecuencia, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se casa la sentencia recurrida, se declara ilegal el acto administrativo impugnado, disponiéndose que sea restituido al cargo por el ente nominador, en el lapso de 20 días, y se desecha las demás pretensiones, precisamente, por no ser el actor, servidor público de carrera, cuyo status no es de simple enunciaci3n y contradicci3n sino de r3gimen estrictamente legal registrado. Ni3gase el pretendido pago de indemnizaciones porque judicialmente no se ha declarado que hubiera habido dolo o culpa grave en las autoridades municipales, en el caso. Notifiquese y publíquese. f.) Dr. Luis Heredia Moreno. f.) Dr. Galo Pico Mantilla. f.) Dr. Jos3 Julio Benitez A.

RCS 0164 F.R.O 0239:227/JUL/1999

ASUNTO: SEPARACION DEL PUESTO  
DE TESORERO MUNICIPAL

ACTOR Joselito Fernando Bravo

DEMANDADO: Municipalidad de Gonzanamá

Quito, a 31 de mayo de 1999; las 08h00

VISTOS. (179-97): El Tribunal Distrital de lo Contencioso-Administrativo Nº 3, en su fallo pronunciado en el juicio incoado por recurso de Joselito Fernando Bravo, contra la Municipalidad de Gonzanamá, legalmente representada, rechaza su pretensión y declara legal el acto administrativo que decidió separarle del cargo de Tesorero, dictado en sesión del Concejo Cantonal, de 17 de octubre de 1996. De él interpone recurso de casación el actor, mediante sus procuradores judiciales. Aduce haberse infringido el Art. 90 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa en su inciso 3ro. y Art. 192 de la Ley de Régimen Municipal; que el Concejo Municipal declaró vacante el cargo, lo que no existe en nuestra legislación; y, si es destitución debe observarse lo dispuesto en el Art. 114 de la citada Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Fundamenta el recurso en la causal 1ra del Art. 3 de la Ley de Casación, "es decir falta de aplicación del Art. 108 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa; aplicación indebida del Art. 90 de la misma Ley errónea interpretación del Art. 72. nral. 24 de la Ley de Régimen Municipal". Conocidos estos antecedentes; y, hallándose el caso para resolución, la Sala considera: PRIMERO. Al tiempo en que el recurso fue admitido a trámite, se dejó establecida la competencia de la Sala para conocer y decidir del recurso conforme la Constitución y la Ley de la materia. SEGUNDO. El aspecto cardinal que debe puntualizarse es el relativo a si el cargo del que fue separado el actor es de libre nombramiento y remoción del Concejo, ya que a él está subordinada la procedencia y resultado del recurso. Al efecto, se observa: a) Que al tenor del numeral 24 del Art. 71 de la Ley de Régimen Municipal, entre los deberes y atribuciones del Alcalde o Presidente del Concejo, corresponde someter al Concejo temas para el nombramiento, entre otros funcionarios, el de Tesorero; y b) Que el Art. 192 de la misma Ley, preceptúa que los nombramientos que le compete hacer al Concejo, serán para un período de 4 años. TERCERO. Cuando una Ley es-

pecial fija período y el cargo de que se trata lo tiene éste no se halla excluido de la Carrera Administrativa (Art. 90, letra e) no así del servicio civil regulado por la ley de la materia. De acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 192 de la Ley de Régimen Municipal si bien el Alcalde puede solicitar al Concejo la remoción del funcionario elegido por período fijo antes de la terminación del mismo, solamente puede hacerlo "cuando a su juicio existan causas plenamente comprobadas que justifiquen tal decisión"; en el presente caso, por ejemplo, el Alcalde pudo presentar su pedido de remoción de Tesorero del Concejo Municipal, con los documentos que establecen las faltas cometidas por el funcionario (fojas 36 a 46). Ahora bien como en el caso que se juzga, esto no ha ocurrido, lógica y jurídicamente el acto administrativo impugnado se halla viciado de ilegalidad y así debió declararlo el Tribunal "a quo" disponiendo en su fallo que el actor sea restituido al cargo de Tesorero Municipal por el tiempo que falte para completar su período, aunque sin derecho al pago de las remuneraciones que dejara de percibir desde su separación por no habersele calificado como funcionario de carrera. Por lo expuesto, ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DE LA REPUBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY, se casa sentencia recurrida ordenándose únicamente, que el Concejo Municipal de Gonzanamá restituya al cargo de Tesorero de la entidad al recurrente dentro de quince días de notificado este fallo. Notifíquese, publíquese y devuélvase. f.) Dr. Luis Heredia Moreno. f.) Dr. Galo Pico Mantilla. f.) Dr. José Julio Benítez A.

REGS.0169.RC 0239 22/JUL/1999



## Bibliografía

- Bielsa, Rafael, DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, 1963
- Cabanellas, Guillermo, DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO USUAL, Editorial Heliasa, Buenos Aires, 1989.
- Dromi, José Roberto, INSTITUCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, 1978.
- Dromi, José Roberto, MANUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, 1998.
- Escola, Héctor Jorge, COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Volumen I, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1984.
- Granja Galindo, Nicolás, FUNDAMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Editorial Universitaria, Quito, 1992.
- Grupo de Coordinación de Desarrollo Administrativo, DIEZ PROBLEMAS BASICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ECUATORIANA, Presidencia de la República, Quito, 1986.
- Hernández Terón, Miguel, DESCENTRALIZACION, Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, Guayaquil, 1998.
- Instituto de Administración Pública del Estado de México, REVISTA Nº 31, Toluca, 1996.
- Jaramillo Ordóñez, Hernán, LA ACTIVIDAD JURIDICA DE LA ADMINISTRACION, Editorial Universitaria, Loja, 1995.
- Jaramillo Ordóñez, Hernán, MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Lalina Editores, Cuenca, 1986.
- López Jácome, Nelson, EL PROCESO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN EL ECUADOR, Tesis Doctoral, Universidad Central del Ecuador, Quito, 1990.
- López Jácome, Nelson, LA ADQUISICION DE BIENES INMUEBLES, AME, Quito, 1998.
- López Jácome, Nelson, SUMARIO ADMINISTRATIVO, Quito, 1992.
- López Nelson, Páliz Hernón, VADEMECUM DEL SECAP, Quito, 1993.
- López Nelson, Salazar Guillermo, Tinajero Francisco, RECLAMOS, CONSULTAS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS, AME - GTZ, Quito, 1996.
- Marienhoff, Miguel, TRATADOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Buenos Aires, 1982.

## LOS SERVIDORES PUBLICOS MUNICIPALES

Penagos, Gustavo, DERECHO ADMINISTRATIVO, Tomo I, Ediciones Librería del Profesional, Buenos Aires, 1994.

Terry, George, PRINCIPIOS DE ADMINISTRACION, México, 1980.

Zavala Egas, Jorge, ESTATUTO DEL REGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION EJECUTIVA EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO, Quito, 1995.

## LEYES

CODIFICACION DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1997.

CODIGO CIVIL Y LEYES CONEXAS, Tomo II, Ediciones legales, octubre 1994

CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1998.

CONSTITUCION POLITICA DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1998.

LEY DE CONTRATACION PUBLICA, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1997.

LEY DE LA JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1997.

LEY DE MODERNIZACION DEL ESTADO, Corporación de Estudios y Publicaciones.

LEY DE REGIMEN MUNICIPAL, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1998.

LEY DE REMUNERACIONES, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1997.

LEY DE SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1997.

LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION FINANCIERA Y CONTROL, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1997.

LEY ORGANICA DE LA PROCURADURIA GENERAL DEL ESTADO, Corporación de Estudios y Publicaciones, 1998.

La Jurisprudencia se recopiló del Registro Oficial, años 1996, 1997, 1998, 1999.

## Abreviaturas Utilizadas

LRM	Ley de Régimen Municipal
LSCYCA	Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa
LOAFYC	Ley Orgánica de Administración Financiera y Control
CPR	Constitución Política de la República del Ecuador
LR	Ley de Remuneraciones
R.TCA	Resolución Tribunal Contencioso-Administrativa
CC	Código Civil
EFE	Estatuto Función Ejecutiva
LME	Ley de Modernización del Estado
LICA	Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LCP	Ley de Contratación Pública
Reg. LSCYCA	Reglamento a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa
Ref.:	Referencia
Regl.	Reglamento
Art.	Artículo
f.)	Firman
V.S.	Voto Salvado
RCS	Recurso de Casación de Sentencia
R.O.	Registro Oficial
Fs.	Fojas
Vta.	Vuelto
Lit.	Literal

**ASOCIACION DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS, AME**  
Dirección: Agustín Guerrero E5-24 y José María Ayora  
Teléfonos: 469-683 / 469-684 / 439-197 / 469-367  
Telefax: 442-865 • E-mail: amemun@impsaf.net.ec  
Casilla Postal: 17-01-02654  
Quito - Ecuador