



Pontificia Universidad
Católica del Ecuador | Sede
Ambato

ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Tema:

**EFFECTIVIDAD DEL PROCESO SANCIONATORIO EN CASOS DE ACOSO
LABORAL EN EL MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA**

Proyecto de investigación previo a la obtención de título de Abogado

Línea de investigación:

INEQUIDADES, EXCLUSIONES, DESIGUALDADES Y DERECHOS HUMANOS

Autor/a:

Joseph Alexis Pilicita Herrera

Director/a:

Nathalia Viviana Lescano Galeas, PhD.

Ambato – Ecuador

Julio 2026

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD

Yo: **JOSEPH ALEXIS PILICITA HERRERA**, con **CC. 0550101406**, autor del trabajo de graduación titulado: "EFECTIVIDAD DEL PROCESO SANCIONATORIO EN CASOS DE ACOSO LABORAL EN EL MINISTERIO DE SALUD PUBLICA", previa a la obtención del título profesional de **ABOGADO**, en la escuela de **CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES**.

1. Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tiene la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, de conformidad con el artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.
2. Autorizo a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador a difundir a través de sitio web de la Biblioteca de la PUCE Ambato, el referido trabajo de graduación, respetando las políticas de propiedad intelectual de Universidad.

Ambato, julio 2026



Joseph Alexis Pilicita Herrera

CC. 0550101406

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR SEDE AMBATO**APROBACION DEL TRIBUNAL DE GRADO****Tema:****EFFECTIVIDAD DEL PROCESO SANCIONATORIO EN CASOS DE ACOSO
LABORAL EN EL MINISTERIO DE SALUD PUBLICA****Líneas de Investigación:**

Inequidades, exclusiones, desigualdades y derechos humanos.

Autora:

Joseph Alexis Pilicita Herrera

Nathalia Viviana Lescano Galeas, Ab. PhD.

CC. 1803368701

CALIFICADOR

María Fernanda San Lucas Solorzano, Ab. PhD.

CALIFICADOR

Eduardo Antonio Paredes Paredes, Ab. Mg.

CALIFICADOR

Verónica Leonor Peñaloza López, Ing. PhD.

DIRECTORA ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Diego Gonzalo Coca Chanalata, Dr. Mg.

PROSECRETARIO PUCE AMBATO

Ambato-Ecuador

Julio 2026

DEDICATORIA

Dedico de manera muy especial el presente trabajo de investigación a mi querida madre, Mónica, quien día a día ha luchado con alma, vida y corazón para brindarme lo mejor. Por enseñarme que cada meta se alcanza con esfuerzo, constancia y dedicación; por trasmitirme tu valentía en los momentos más difíciles y por ser mi apoyo incondicional en cada etapa de mi vida.

A mi hermana, Fatimá, mi rayito de luz y una de mis mayores motivaciones para convertirme cada día en una mejor persona, un mejor ser humano y un profesional que pueda servirle de ejemplo. Tu cariño ha sido la fortaleza durante todo este camino.

A mis abuelitos, Galo y Luz, quiero expresarles por estar pendientes de mí, por siempre preocuparse por cómo estoy y como me va en la universidad, por ser mi refugio en los momentos más difíciles y por nunca dejar de aconsejarme con amor y sabiduría.

A mi padre de corazón, Luis, por su guía, apoyo y ejemplo de vida, siempre presente con cariño y firmeza.

A mi familia materna y a mi familia de corazón, por impulsarme a seguir adelante y acompañarme en cada paso de este camino.

Finalmente, a todos mis amigos, en especial a Angely, Monze, Mateo y Daniel, aquellos que la universidad y la vida me regalaron, gracias por compartir este proceso, por su apoyo y por formar parte de este crecimiento profesional y formal.

AGRADECIMIENTO

Expreso mi agradecimiento a Dios, por su infinita bondad, por su guía en cada paso de mi vida y por brindarme fortaleza, sabiduría y perseverancia.

Mi agradecimiento a la Pontificia Universidad Católica del Ecuador Sede Ambato, por contribuir en mi formación, académica, profesional y humana, brindándome las herramientas necesarias para alcanzar esta importante meta. Siempre bajo el principio de “Ser más, para servir mejor”

Agradezco a mi directora de titulación, Dra. Nathalia Viviana Lescano, por su orientación, dedicación y valioso acompañamiento durante el desarrollo de esta investigación.

Asimismo, expreso mi reconocimiento y gratitud a todos los docentes de la carrera de Derecho, con profesionalismo y compromiso, compartieron sus conocimientos y experiencias, contribuyendo significativamente a mi formación profesional.

RESUMEN

La presente investigación analiza la efectividad del proceso sancionatorio en casos de acoso laboral en el Ministerio de Salud Pública, dentro del régimen aplicable al sector público ecuatoriano. La necesidad del estudio surge de la existencia de dificultades prácticas en la tramitación de denuncias, aplicación de medidas de protección, cumplimiento de plazos y sustanciación del procedimiento administrativo sancionador o sumario administrativo, pese a que se cuenta con normativa vigente que regula el régimen disciplinario de las servidoras y servidores públicos.

La importancia de la investigación radica en la actualidad que ha cobrado esta problemática en el sector público, siendo un aspecto central el procedimiento sancionador como una respuesta administrativa oportuna, garantista y eficaz frente a situaciones de acoso laboral. El estudio empleó una metodología cualitativa, con alcance descriptivo, sustentada en las modalidades bibliográfica- documental y de campo. Se aplicó entrevistas, con un cuestionario estructurado a profesionales con conocimiento en derecho laboral, derecho administrativo, régimen disciplinario y gestión pública.

Como resultado, se determina que la efectividad del proceso sancionatorio no depende únicamente de su existencia normativa, sino de la articulación institucional, la actuación oportuna de las Unidades de Administración de Talento Humano, la correcta valoración probatoria, la activación inmediata de las medidas de protección y la emisión de resoluciones debidamente motivadas.

Palabras clave: acoso laboral – efectividad – proceso sancionatorio – Ministerio de Salud Pública

ABSTRACT

This research analyzes the effectiveness of the disciplinary process in workplace harassment cases within the Ministry of Public Health, under the regulatory framework applicable to the Ecuadorian public sector. The need for this study arises from the practical difficulties encountered in the handling of complaints, the application of protective measures, compliance with procedural deadlines, and the conduct of administrative disciplinary proceedings or administrative summary procedures, despite the existence of current regulations governing the disciplinary regime of public servants.

The importance of this research lies in the growing relevance that this issue has gained within the public sector, with the disciplinary process serving as a central element — representing a timely, rights-protective, and effective administrative response to situations of workplace harassment. The study employed a qualitative methodology with a descriptive scope, supported by bibliographic-documentary and field research modalities. Interviews were conducted using a structured questionnaire with professionals holding expertise in labor law, administrative law, disciplinary regimes, and public management.

As a result, it is determined that the effectiveness of the disciplinary process does not depend solely on its normative existence, but rather on institutional coordination, the timely action of Human Talent Management Units, proper evidentiary assessment, the immediate activation of protective measures, and the issuance of duly reasoned resolutions.

Key words: workplace harassment – effectiveness – disciplinary process – Ministry Health

ÍNDICE GENERAL DE CONTENIDOS

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD Y RESPONSABILIDAD	II
APROBACIÓN DEL TRIBUNAL DE GRADO	III
DEDICATORIA.....	IV
AGRADECIMIENTO	V
RESUMEN	VI
ABSTRACT	VI
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA.....	5
1.1. El acoso laboral en el sector público	5
1.2. Efectividad del proceso sancionatorio en casos de acoso laboral en el sector público ecuatoriano	9
1.3. Aplicación del proceso sancionatorio por acoso laboral en el ministerio de salud pública	15
CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO	21
2.1. Metodología de la investigación.....	21
2.2. Técnicas e instrumentos de recolección de información	24
2.3. Población y muestra	26
CAPITULO III. ANALISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN.....	29
3.1. Presentación de resultados	29
3.2. Análisis de resultados	43
CONCLUSIONES	51
RECOMENDACIONES	53
BIBLIOGRAFIA	55
ANEXOS	61

INTRODUCCIÓN

El acoso laboral se configura como una manifestación compleja de vulneración de derechos en el ámbito de las relaciones laborales de la actualidad. Afecta directamente al desempeño laboral, la dignidad humana y la integridad psicológica de los trabajadores. En el sector público, esta problemática adquiere mayor relevancia debido a que las estructuras organizacionales se caracterizan por la marcada jerarquización y concentración del poder, lo que favorece a la reiteración de conductas de hostigamiento o acoso laboral.

Esta conducta que se realiza por una vez o reiterativa, trasciende los conflictos laborales ordinarios que generan consecuencias en las que no se limitan a la persona afectada, sino también incide en el clima organizacional, la eficiencia institucional y la confianza en la administración pública (el Estado), como garante de derechos. En este sentido, el acoso laboral se configura no solo como un problema individual, sino como un fenómeno jurídico e institucional de especial relevancia.

En el Ecuador, el acoso laboral ha adquirido creciente relevancia jurídica y social, lo que motiva la incorporación de disposiciones normativas orientadas a la prevención, sanción y erradicación, particularmente a través de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026). No obstante, la existencia de este marco legal la efectividad del proceso sancionatorio no se encuentra garantizada debido a factores administrativos, y organizacionales que son propios de la administración pública. En contexto, el análisis de los procesos por casos de acoso laboral no se puede limitar a la evaluación de su aplicación práctica y de las condiciones institucionales que inciden en su eficacia.

Por consiguiente, se muestra varios estudios que se han desarrollado en contexto internacional, nacional y local donde evalúan y analizan el acoso laboral, gestión administrativa y eficacia del sistema sancionador en el sector público, con la

finalidad de referenciar la presente investigación y precisar el aporte dentro del Derecho Administrativo ecuatoriano.

En el campo internacional, Einarsen et al. (2011), realizan un estudio relacionado al acoso laboral en las empresas públicas y privadas, con para examinar las causas y consecuencias en el ámbito laboral. Esta investigación aborda un enfoque cualitativo y analítico, sustentado en casos y estudios empíricos en diferentes escenarios organizacionales. En conclusión, los investigadores establecen que el acoso laboral se encuentra ligado con estructuras jerárquicas y la carencia de sistemas de control, por lo que da lugar a la negativa en la protección de los derechos de los trabajadores y eficiencia en los procesos disciplinarios. Esta investigación muestra que a pesar de que existe la normativa esta no asegura la efectividad de su aplicación.

Del mismo modo, Hirigoyen (2014), examina el acoso laboral como una manifestación de violencia psicológica dentro de las empresas con la misión de analizar sus efectos en el equilibrio profesional y emocional de las personas afectadas. El estudio se desarrolla en base a un enfoque descriptivo y cualitativo apoyado en la exploración de casos y revisión documental de los antecedentes laborales. Como principal conclusión la investigadora afirma que el hostigamiento laboral se presenta como una debilidad en la gestión y aplicación disciplinario, limita la eficacia de los sistemas sancionatorios. Además, el estudio aporta el entendimiento de la manifestación del acoso laboral, no se enfoca en el proceso sancionatorio en el sector público, limita el alcance del presente estudio.

En el escenario nacional, estudios realizados por Álava Tagle et al. (2024), evidenciaron la carencia de sistemas jurídicos de protección en relación con el hostigamiento laboral en el Ecuador, por otro lado, Riera Robles y De la Garza Montemayor (2021), identificaron fallas en la gestión y eficiencia de la administración pública que compromete la aplicación de la normativa. Desde otro punto de vista, Erazo Calvopiña et al. (2024) señalan que la presencia de problemas en la estructura de la administración nacional que influyen en la eficiencia institucional, el autor Lasso Molina (2021) analiza la afectación de los patrones

burocráticos en la inflexibilidad administrativa. Permite la comprensión de la problemática mediante los aportes del hostigamiento laboral.

Con los precedentes ya expuestos, se detecta una situación problemática ¿Cómo impactan las limitaciones normativas y administrativas en la funcionalidad del procedimiento sancionador por hostigamiento laboral en el sector público ecuatoriano? Definida por el limitado rendimiento del proceso sancionatorio por acoso laboral en el sector público perteneciente al Estado Ecuatoriano, obstaculiza la adecuada protección de los derechos de los trabajadores y reduce la funcionalidad de la administración pública.

El presente problema de investigación plantea la hipótesis: El proceso sancionador por acoso laboral en el sector público ecuatoriano presenta deficiencias debido a la aplicación tardía de las medidas preventivas, a la falta de coherencia entre las normativas aplicables, y a la inefectiva implementación de los plazos y principios establecidos en la ley, lo que limita la protección oportuna de las víctimas. En consecuencia, el objetivo general: Analizar la efectividad del proceso sancionatorio en casos de acoso laboral en el Ministerio de Salud Pública.

Los objetivos específicos: 1. Explicar el procedimiento sancionatorio previsto en la normativa ecuatoriana aplicable a los casos de acoso laboral en el Ministerio de Salud Pública. 2. Diferenciar los principales obstáculos normativos, administrativos y procedimentales que inciden en la efectividad del proceso sancionador en casos de acoso laboral en el Ministerio de Salud Pública. 3. Establecer criterios jurídicos para efectivizar el procedimiento sancionatorio en casos de acoso laboral en el Ministerio de Salud Pública.

El estudio se ejecuta en base a un enfoque cualitativo, con alcance descriptivo y analítico. Se aplican métodos teóricos como: análisis, síntesis e interpretación jurídica, métodos prácticos como: evaluación de casos que se han ligado con la ejecución del sancionatorio en el sector público. De tal manera, se usa instrumentos como las entrevistas que son dirigidas a los expertos que han pasado por la victimización del acoso laboral, con la finalidad de la recolectar y obtener

información importante sobre la práctica, análisis y evaluación de la efectividad en el escenario organizacional.

La relevancia de esta investigación se centra en la dependencia del análisis crítico de la efectividad del procedimiento sancionatorio por acoso laboral en el sector público ecuatoriano, con la finalidad de fortalecer la seguridad jurídica, la protección de los derechos de los trabajadores públicos y la eficiencia administrativa. Su principal aporte consiste en que se identifique que el procedimiento sancionador no depende únicamente del marco normativo, sino también de la actuación oportuna de la Unidad de Administración de Talento Humano (UATH), la correcta valoración de la prueba, la aplicación inmediata de medidas de protección y la emisión de resoluciones motivadas.

CAPÍTULO I. ESTADO DEL ARTE Y LA PRÁCTICA

1.1. El acoso laboral en el sector público

EL acoso laboral se establece como una manifestación compleja y vulnerable en los derechos laborales en la actualidad, lo que conlleva a la realización de conductas repetitivas o una sola conducta grave que perjudican la dignidad, integridad y rendimiento de las personas en su ámbito profesional. En este punto, no debe confundirse con las diferencias laborales, sino que responde a una interacción de hostigamiento, entendido como “comunicación adversa y poco ética” (Leymann, 1996, p. 168). Esta problemática requiere mayor pertinencia, debido a la existencia de organizacional jerárquica que facilita la reiteración de estas conductas.

La definición de acoso se origina fundamentalmente en los precedentes de Leymann (1996), quien usa la expresión *mobbing* para detallar conductas poco éticas, orientadas en contra a una persona en el ámbito laboral hasta ponerla en una situación vulnerable. Desde este punto de vista el acoso tiende a deteriorar el equilibrio emocional y profesional de la víctima. Además no solo deteriora la psiquis del profesional, sino también el desarrollo dentro de sus actividades diarias dentro y fuera del trabajo.

Es así como, Hirigoyen (2014), entiende que el hostigamiento es una forma insidiosa en violencia psicológica, conjugada por actos que se consideran como un efecto destructivo. En este contexto resulta fundamental y útil para el sector público se entienda las acciones del acoso, en el cual, no continuamente se expresa a través de agresiones, sino mediante omisiones, anulaciones frecuentes, excesos de trabajo o decisiones parciales, da lugar, a un pésimo entorno laboral.

De esta manera, Piñuel y Zabala (2001) añaden que estas prácticas surgen de forma progresiva la autoestima, la reputación y la permanencia laboral de la víctima, hasta generar desgaste emocional, aislamiento y, en muchos casos, autoexclusión

o desvinculación forzada. Este aporte comprende que el acoso laboral se manifiesta el plano interpersonal y se inserta en dinámicas organizacionales que toleran o reproducen relaciones desiguales de poder (Einarsen et al., 2011).

La doctrina verifica los elementos originarios del acoso laboral manifiesto en conductas hostiles, la presencia de una relación de dependencia, desgaste de la dignidad del trabajador y la producción de una afección psicológica. Entre estos puntos continuos que se encuentran en la limitación de la comunicación, exclusión social, degradación personal y/o profesional, desprecio del trabajo y afectación en la salud física o mental (Leymann, 1996; Fontes et al., 2013). La fundamentación de estos elementos se genera diferencias en el hostigamiento en el trabajo.

Por ese lado, la tipología distingue, por regla general, acoso vertical descendente, horizontal, ascendente y mixto. No obstante, en la administración pública adquiere particular importancia el acoso vertical descendente, ejercido por superiores jerárquicos sobre servidores subordinados, debido a la concentración de facultades de dirección, evaluación y disciplina. Tal como Sánchez Vera et al. (2024) resaltan que esta modalidad resulta especialmente sensible en el derecho ecuatoriano, precisamente porque la jerarquía administrativa encubre prácticas de presión incompatibles con la dignidad del trabajo y con los principios que rigen el servicio público.

Desde el punto de vista del derecho del trabajador y constitucional, el acoso es representante de una afectación encaminada al trabajo digno, igualdad, equilibrio mental e integridad personal. De acuerdo con lo mencionado, la tutela frente el hostigamiento no brinda respuesta lógica disciplinaria interna, sino también asegura la compatibilidad de un entorno laboral (Constitución de la República del Ecuador, 2008; Álava-Tagle et al., 2024).

Desde esta perspectiva, las decisiones administrativas y jurídicas procuran se prevenga y sancione el acoso laboral mediante exigencia de acreditar conductas graves o reiterativas que generen una afectación real a la dignidad, estabilidad o integridad del servidor público. En consecuencia, no cualquier conflicto

interpersonal puede ser considerado acoso laboral. De la misma manera, el ejercicio de las facultades de control y supervisión por parte de la administración debe desarrollarse conforme a los principios establecidos en las diferentes normativas aplicables a los procesos de acoso. (Parejo Alfonso, 2016; Carbonell Sánchez, 2021; Santamaría Pastor, 2018).

Para Einarsen et al. (2011) los entornos con liderazgo autoritario, estructuras severas, sistema de control débil y comprensión institucional ante las ofensas que benefician al acoso. El autor Hirigoyen (2014), sustenta que la disputa incrementa si la entidad lo permite y no minimiza. Las consecuencias del hostigamiento en el trabajo del sector público también se interprete como una de las fallas sistematizadas en la identidad administrativa y no solo como una irregularidad del agresor.

El procedimiento administrativo sancionador o sumario administrativo por acoso laboral avanza, a pesar de que aún presenta problemas en las limitaciones y aplicación de este. Para Sánchez Vera et al (2024) evalúa el desarrollo en contexto del derecho ecuatoriano, mientras que los autores Álava-Tagle et al. (2024) manifiesta la necesidad de potenciar la protección del derecho al trabajo digno frente a las diferentes conductas. Para ello, la advertencia de Calle (2018) en las complicaciones que periódicamente presenta el sector público para que se identifique las practicas obscenas que se manifiesta bajo actos administrativos ordinarios o relaciones jerárquicas.

Desde esta perspectiva, es un problema amplio el que se genera en el sector de la salud. Para Fontes et al. (2013) la mayor exposición al acoso moral y/o psicológico se detecta en las unidades de salud, esta información enlaza el fenómeno de presión operativa, ardua vinculación jerárquica y deterioro laboral. La literatura documenta la interpretación del acoso psicológico en personal de salud pertenecientes a un hospital público ecuatoriano (Bedoya Paucar et al., 2023). Las dificultades demostrativas que se han detectado recientemente en los procesos disciplinarios del sector de salud, lo cual la incidencia de los actos, dependencia

funcional y el miedo a las represalias dificultan la respuesta institucional (Paredes Benítez & Álvarez Gómez, 2023).

El acoso laboral dentro del sector público no reacciona a una disputa aislada ni una tensión interpersonal. Se manifiesta como una práctica sistemática que quebranta los derechos fundamentales, transforma la legitimidad de la autoridad y responsabiliza al Estado como al empleador. Su indagación exige se enlace la doctrina. Dentro de la Constitución, el derecho y realidad de las entidades no solo está en el Ministerio de Salud Pública (MSP), sino que también las instituciones públicas en general, la visión integral constituye la posibilidad de que se comprenda el fenómeno y construya, en los siguientes apartados, una evaluación sólida del proceso sancionador que son aplicados en este tipo de casos.

A continuación se integra los principales elementos identificados por la doctrina respecto al acoso laboral, se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Elementos constitutivos del acoso laboral

Elemento	Descripción
Conducta hostil	Acciones u omisiones dirigidas en contra de un trabajador o servidor público con el propósito de menoscabar su dignidad o desempeño laboral.
Reiteración	Conducta que se presentan de forma continua o repetitiva durante un periodo determinado.
Relación de dependencia	Existencia de un vínculo laboral entre la víctima y el Estado en el que se producen los actos de acoso.
Afectación a la dignidad	Conducta que genera humillación, desprestigio, marginación o afectación a la integridad personal y profesional del trabajador o servidor público.
Daño psicológico o emocional	Produce consecuencias negativas en la salud mental, bienestar emocional o equilibrio psicológico de la víctima.
Intención o finalidad lesivo	Conductas que persiguen aislar, desmotivar, desacreditar o provocar exclusión laboral de la víctima.
Relación de jerarquía	Generalmente existe posición de superioridad jerárquica funcional o grupal que dificulta la defensa de la persona afectada.

Fuente: elaboración propia con base en Leymann (1996), Piñuel y Zabala (2001), Hirigoyen (2014), y Einarsen et al. (2011).

1.2.Efectividad del proceso sancionatorio en casos de acoso laboral en el sector público ecuatoriano

En este punto la efectividad constituye un parámetro principal en la evaluación de una actuación administrativa, permite verificar los procesos programados dentro de la regulación jurídica que verídicamente alcanza el objetivo para lo que fueron desarrollados. En el contexto del derecho administrativo sancionador, la operabilidad no se limita en la observación en las fases procesales, también se establece una meta sobre la capacidad de este para proteger los derechos, rectificar conductas diferentes al ordenamiento y reestructurar la legalidad vulnerada.

Por este lado, el acoso laboral en el sector público ecuatoriano debe ser analizado desde la Constitución de la Republica del Ecuador (2008), que en su artículo 226 establece que las instituciones del Estado y sus servidores y servidoras publicas están obligados a ejercer únicamente las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico al que están sujetos. En Concordancia, el artículo 227 dispone que la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, coordinación, participación, transparencia y evaluación, lo que impone al Estado el deber de asegurar las condiciones laborales libres de violencia y que no se afecte a la dignidad humana.

De la misma manera, el artículo 76 de la Constitución de la Republica del Ecuador, contempla el debido proceso como una garantía básica que se aplica en toda actuación administrativa sancionadora, lo que exige que los procedimientos disciplinarios por acoso laboral observen estrictamente el derecho a la defensa, motivación de los actos administrativos y la presunción de inocencia. De igual forma, el artículo 233 establece la responsabilidad administrativa, civil y penal de las y los servidores públicos por acciones u omisiones en ejercicio de sus funciones. En este sentido, el marco constitucional no solo reconoce derechos, sino también impone deberes y obligaciones para la prevención, sanción y erradicación frente a casos de acosos laboral en la administración pública.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 3 y 4 del Código Orgánico Administrativo (COA, 2026), que consagran los principios de eficacia y eficiencia en la actuación administrativa, establecen una notable diferencia entre efectividad y eficiencia. Si bien los dos conceptos se encuentran en categorías similares, no son iguales. En el caso de la eficiencia es el uso adecuado de los recursos que provee el Estado y están a disposición, puede ser el tiempo y la capacidad organizacional, mientras que la eficacia es el cumplimiento de los fines previstos por el Estado.

Por otro lado, la efectividad, según Lescano, Mena & Méndez (2016), “alude a la capacidad del derecho de lograr el efecto que se desea o se espera” (p. 571). De esta manera, se evidencia que cada uno de estos términos como es eficiencia, eficacia y efectividad tienen un concepto diferente, pese a estar muy relacionados. En el contexto de la efectividad del proceso sancionatorio en casos de acoso laboral, permite evaluar si el proceso sancionador no solo sigue y cumple las formalidades establecidas en las diferentes normativas, sino si realmente garantiza la protección de la víctima y sanciona la conducta infractora.

El análisis del acoso laboral en el sector de la administración pública no se limita a detectar la conducta transgresora, sino que también incluye la evaluación de la efectividad de la respuesta de la administración o a la tutela administrativa. Según Canosa (2020), “la tutela administrativa significa ni más ni menos que la administración cumple con el debido procedimiento legal” (p. 249). De este modo, la eficacia del procedimiento sancionador se relaciona con la valoración que pueda hacer la administración con respecto a su capacidad para ofrecer una respuesta a tiempo, imparcial, proporcional y debidamente motivada por medio de la tutela administrativa.

En el sector público, el análisis requiere relevancia en las entidades de gran tamaño, una de estas es el Ministerio de Salud Pública (MSP), la cual tiene amplia estructura organizacional, variedad de funciones y su operativa condiciona la modalidad de investigación y resolución de conflictos. En un entorno institucional de estos detalles, la veracidad del proceso no depende netamente de normativas,

sino de la capacidad de la entidad encargada para la aplicación y resolución de procedimiento administrativos sancionadores o sumario administrativo de forma severa, técnica y exento de interferencias jerárquicas (Einarsen et al., 2011).

Desde el punto de vista del derecho administrativo sancionatorio, la veracidad del procedimiento obliga la observación de los fundamentos legales, como: normativa vigente, acuerdos ministeriales y sentencias constitucionales. De acuerdo con García de Enterría y Fernández (2017) manifiestan el dominio sancionador de la administración que verifica la legitimidad respecto al ejercicio de los derechos de las personas ligadas a estos casos de acosos laboral es muy poco eficiente, debido a la falta de una capacitación integral por parte del Estado.

El proceso sancionatorio aplicable a los casos de acoso laboral en el sector público encuentra su fundamento normativo principalmente en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), el Reglamento General de la LOSEP (2025), el Código Orgánico Administrativo (COA, 2026), Acuerdo Ministerial MDT-2025-093, sentencias Constitucionales e instrumentos jurídicos que regulen las obligaciones institucionales de prevención, sanción y protección frente a este tipo de conductas. Estas disposiciones establecen las faltas administrativas, las competencias de las autoridades intervinientes, las medidas de protección para la persona afectadas y las etapas del procedimiento sancionatorio correspondiente.

Sin embargo, la existencia de un marco normativo amplio no garantiza por sí solo la efectividad de la tutela administrativa. La eficacia del procedimiento depende de factores como la adecuada aplicación de normas, el respeto al debido proceso, la actuación competente y diligente de las autoridades y la capacidad institucional para brindar una respuesta oportuna frente a las denuncias presentadas. En consecuencia, la efectividad del procedimiento sancionatorio debe analizarse no solo desde su regulación jurídica, sino también desde las condiciones que permitan su aplicación real dentro del Ministerio de Salud Pública.

Un primer presupuesto de efectividad radica en el acceso al procedimiento. En los casos de acoso laboral, la tutela administrativa comienza antes de la resolución

final, porque la sola posibilidad de denunciar en condiciones seguras determina si el mecanismo disciplinario opera o permanece inactivo. Si la persona afectada percibe que la denuncia no será tratada con reserva, que sufre represalias o que la estructura institucional favorecerá al agresor, el procedimiento pierde efectividad desde su inicio, aunque formalmente exista. En este punto, la protección del derecho al trabajo frente al acoso exige mecanismos que no desincentiven la denuncia ni expongan a la víctima a una nueva situación de vulnerabilidad (Álava-Tagle et al., 2024).

El acoso laboral se presenta a través de un solo acto grave y mediante conductas continuas que representa la hostilidad variable que se considera lesiva, y que puede verse minimizado o como una función justificada. La doctrina ha reiterado que la verificación requiere insistencia, contexto y acumulación de acciones que se genera sobre el trabajador (Leymann, 1996; Hirigoyen, 2014). En este sentido, la efectividad del procedimiento sancionador depende de que las autoridades competentes realicen una valoración integral e imparcial de los hechos denunciados, además consideren el conjunto de conductas y circunstancias que tienen los casos. (Corte Constitucional del Ecuador, 2026, Sentencia No. 99-22-IN/26)

Para la valoración de la prueba se toma en cuenta una de las fases más sensibles del proceso. En el acoso laboral, la evaluación directa puede ser limitada, exactamente por varias acciones que se realizan desde puestos jerárquicos, a través de selecciones deliberadas, exceso de carga laboral selectivos o decisiones que se toman como aparentemente normales. Por ello, la efectividad del proceso depende de la capacidad de seleccionar los puntos importantes de un comportamiento, considera indicios frecuentes y valora la determinación organizacional en el que produce el inicio de la denuncia, no exige la demostración a la víctima (Paredes Benítez & Álvarez Gómez, 2023).

En esta fase, la motivación en la toma de decisiones requiere un valor decisivo. Una solución sancionadora consolida confianza organizacional si aclara las acciones probadas, las causas jurídicas de la decisión y valoración de todos los

componentes adjunto al expediente. La genérica motivación, contradice o es insuficiente, el proceso desaprovecha la legitimidad y minimiza la percepción de justicia. Por ello, la efectividad no se justifica de forma única por la imposición de sanciones, sino que toma en cuenta la calidad jurídica para la toma de decisiones que finaliza el procedimiento. (Código Orgánico Administrativo, 2026; Reglamento General de la LOSEP, 2025; Acuerdo Ministerial MDT-2025-093)

La dificultad del sector de la salud excede estos fallos como un gran problema. En principio se manifiesta que los entornos presentan parámetros de riesgos específicos, como incremento en el exceso operativo, distribución jerárquica, saturación laboral y relaciones funcionales intensas, componentes que faciliten el acoso. De tal manera, Bedoya Paucar et al. (2023), al indagar entre los profesionales de la salud en los hospitales públicos, demuestra el acoso psicológico que se percibe en el contexto; de igual forma, Fontes et al. (2013) verifican fases específicas que den lugar al hostigamiento moral en el personal de salud y manifiestan una continuidad expuesta en unidades de este en el sector público.

En las instituciones como el Ministerio de Salud Pública, la efectividad del proceso sancionatorio se condiciona por la dispersión funcional de las dependencias, exigencias administrativas y necesidad de trabajo para el sustento personal y de su familia. Esa realidad genera las dificultades prácticas para la recepción de denuncias, producción de pruebas y mantener los criterios unificados de decisión.

La efectividad depende de la capacidad que tenga el personal y los encargados del control, en este caso las Unidades de Administración de Talento Humano. Es decir, si el personal se manifiesta, este proceso no tiene la formación específica sobre qué hacer en casos de acoso laboral, los derechos y valoración de la denuncia, de esta manera se incrementa la posibilidad de tratar de formar superficial, errónea o cierre temprano de la misma. En este punto, Erazo Calvopiña et al. (2024) han manifestado que la estructura débil y poco capacitada de la administración pública mantiene una eficacia pobre dentro de los sistemas de control interno.

La imparcialidad constituye otro presupuesto indispensable. Según el artículo 7 del Código Orgánico Administrativo (COA, 2026), “Los servidores evitarán resolver por afectos o desafectos que supongan un conflicto de intereses o generen actuaciones incompatibles con el interés general. (primer inciso). En el sector público, el riesgo de parcialidad surge si quienes conocen o instruyen el procedimiento forman parte de la misma cadena jerárquica en la que ocurre el acoso. Como señalan, Sánchez Vera et al. (2024) advierten que la concentración de potestades disciplinarias en determinadas autoridades administrativas puede convertirse en un factor de riesgo para la efectividad del procedimiento.

El individualismo y proporcionalidad de la sanción pertenecen a la evaluación de la efectividad. Un proceso que termina con sanciones si este cumple con medidas sancionatorias escasas, insatisfactorios o limitadas a la gravedad de las acciones que no tienen una función correcta y preventiva. El autor Olmedo Pérez (2022) mantiene que el correcto individualismo da la acción coercitiva necesaria para que la función del procedimiento cumpla objetivamente la prevención y corrección. Además la efectividad de la sanción se encuentra vinculada con la correcta motivación de la resolución administrativa, conforme los establece el artículo 100 del Código Orgánico Administrativo (COA, 2026).

La administración pública adquiere los criterios igualitarios al aplicar los parámetros disciplinarios. La desigualdad de las acciones ante los hechos presentados deteriora a la seguridad jurídica y manifiesta que la sanción está sujeta al contexto interno de cada establecimiento que da la norma aplicable. De la misma forma, Riera Robles y De la Garza Montemayor (2021) mantiene que la concepción de autoritarismo en el desempeño institucional debilita la confianza. De esta manera, el proceso sancionatorio incurre a ser infectivo, debido a que el nivel de desconfianza para presentar una denuncia por acoso se pierde, lo que genera que no se presenten y se pierda la efectividad.

El procedimiento administrativo sancionador o sumario administrativo debe ser efectivo y no puede valorarse al margen de la cultura institucional. Si el acoso se normaliza, este tiende a trivializarse o interpreta como fase de la disciplina interna,

para Einarsen et al. (2011) las estructuras jerárquicas advierten que las acciones favorecen a contextos propicios para la reincidencia de las conductas abusivas, Hirigoyen (2014) destaca que la institucionalidad tolera ante estas prácticas que manifiestan el hostigamiento en parte de violencia.

Para la una correcta respuesta disciplinaria no puede limitarse de la dimensión real del problema. Un mecanismo sancionador es más efectivo si enlaza la sensibilización, formación, medidas de protección y control administrativo en el entorno laboral. Desde el punto de vista integral, la efectividad del procedimiento sancionador para el acoso laboral exige varios componentes como el acceso a denunciar, valoración, motivación, coherencia, capacidad y unificación de medidas. (Acuerdo Ministerial MDT-2025-093).

Finalmente, el proceso sancionatorio en casos de acoso laboral en sector público, especialmente el Ministerio de Salud Pública, advierte que la acción organizacional depende de la complejidad entre la organización normativa, la práctica y la correcta actuación administrativa de organismo encargado de sustanciar el procedimiento administrativo sancionador o sumario administrativo. La Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), manifiesta la solución de conflictos dentro de un ordenamiento jurídico básico para el proceso, pero la efectividad se define como una de las formas en la que aplican ese marco dentro de las instituciones, en especial en el Ministerio de Salud Pública.

1.3. Aplicación del proceso sancionatorio por acoso laboral en el Ministerio de Salud Pública

La aplicación del proceso sancionatorio por acoso laboral en el Ministerio de Salud Pública es un punto decisivo porque se examina la respuesta institucional frente a conductas que lesionan la dignidad, la integridad psicológica y los derechos de los servidores públicos. No se verifica si solo existe un procedimiento previsto en la normativa, sino se analiza cómo ese procedimiento opera en la práctica y si permite una tutela adecuada frente al acoso laboral. En una como el Ministerio de Salud

Pública (MSP), este análisis adquiere relevancia, porque la respuesta administrativa no depende únicamente de la norma sino también de la estructura interna, de la estructura jerárquica y de las condiciones en que se tramitan las denuncias por acoso laboral.

La aplicación del procedimiento sancionador se basa en el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093, el Código Orgánico Administrativo (COA, 2026), la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), y su el Reglamento General de la LOSEP (2025), debido a que mantiene la disposición para la prevención, sanción y erradicación de conductas por violencia, discriminación y acoso laboral. No obstante, la normativa tiene una pequeña modificación a raíz de la sentencia No. 99-22-IN/2026, debido a que en esta sentencia declara inconstitucional la frase “ejercido de forma reiterada” contenida en artículo no numerado referente a la definición de acoso laboral en la reforma a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), por lo que se adecua a la frase “por una sola vez o de forma reiterada”.

La fase inicial del procedimiento es importante, según el artículo 16 del Acuerdo Ministerial MDT-093 (2025), dispone que el órgano encargado de la recepción de denuncias por acoso laboral es las Unidades de Administración de Talento Humano (UATH), quienes activan los mecanismos de protección, como el acompañamiento psicológico o la separación física del agresor de manera inmediata. Además, de la calificación y verificación de los hechos denunciados por el servidor público es en el término de 10 días. El incumplimiento de estos tiempos incurre en una omisión, lo que faculta al Ministerio de Trabajo reporte el incumplimiento formal ante la Contraloría General del Estado.

Este problema es complejo debido a que los equipos de trabajo mantienen relaciones funcionales permanentes y una alta dependencia operativa, y dificulta la separación entre el procedimiento disciplinario y la convivencia laboral. En este contexto, Hirigoyen (2014) señala que el silencio organizacional favorece a la perpetuación del hostigamiento, mientras que Bedoya Paucar et al. (2023) identifica

el acoso laboral como una forma de violencia psicológica constante entre profesionales de la salud en el sector público ecuatoriano. La violencia, discriminación y acoso laboral se ha normalizado. Esta normalización invisibiliza las conductas abusivas que, bajo la jurisprudencia constitucional, ya no requieren ser consecutivas.

Surge otro problema en la efectividad el proceso sancionatorio por acoso: la parte probatoria, que es la más compleja. Muchas conductas no dejan documentación inmediata y en ocasiones se consideran conductas normales. Según Paredes Benítez & Álvarez Gómez (2023) la investigación es crucial para el análisis de los hechos exactos, patrones y continuidad de la conducta verifica la acumulación del efecto sobre la víctima. Al respecto, el artículo 19 del Acuerdo Ministerial DMT-2025-093 flexibiliza el estándar probatorio y determina que la responsabilidad del procedimiento administrativo sancionador o sumario administrativo puede acreditarse por cualquier medio de prueba regulado en el ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, la dificultad de probar las prácticas de acoso laboral presenta un encubrimiento indirecto por haber normalizado estas situaciones. Lo que sostiene nuevamente la afirmación de Einarsen et al. (2011) que los entornos institucionales rígidos y jerárquicos benefician a prácticas invisibilizadas. Esto resulta pertinente para el Ministerio de Salud Pública (MSP), porque un solo acto que vulnere derechos configura una afectación a la dignidad, integridad psíquica o estabilidad laboral del servidor público, en concordancia con los estándares de protección establecidos en la Constitución del al Republica y el principio de tutela efectiva de derechos.

Las medidas de protección a la presunta víctima durante el procedimiento es lo más importante. La carencia de medidas de protección para el denunciante da lugar a conductas de hostigamiento continuas durante la apertura del expediente, lo que agrava la situación y genera revictimización. Las omisiones en el procedimiento administrativo sancionador o sumario administrativo se atenúan en el artículo 20 del Acuerdo Ministerial MDT-2025-093 porque impone la observancia estricta de los principios de protección de protección y no de revictimización, lo que obliga a que

se suscriba acuerdos de confidencialidad y prohíbe la confrontación directa de la víctima y el supuesto agresor.

Por otro lado, se debe tener en cuenta la estructura funcional de la denuncia, conforme el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093, debido a que el sumario o procedimiento administrativo sancionador es sustanciado y resuelto por el Ministerio de trabajo únicamente en los casos que menciona el artículo 18 de este acuerdo. Esto subsana la evidente confusión entre a que organismo presentar la denuncia por acoso laboral y corrige la advertencia de Santamaria Pastor (2018) que en el derecho sancionador debe hacerse visible la estructura de la decisión para garantizar la legitimidad del procedimiento.

Si el proceso sancionador llega a su fase de resolución este se convierte en el momento más crítico e importante. Al emitirse la resolución final por la autoridad competente en el término máximo de 15 días, conforme el artículo 97 del Reglamento de la LOSEP, esta resolución debe unificar la evaluación definida de la prueba y contexto de los hechos. La resolución administrativa no debe solo aclarar la existencia o no de la infracción, sino explica de manera lógica el porqué de los hechos, de esta manera cumple los estándares de motivación del artículo 100 del Código Orgánico Administrativo (COA, 2026).

El acoso presenta un problema final, debido a si se convierte a una acción meramente simbólica. Si las acciones de daño previstas ante la comprobación del acoso en los artículos l) y ñ) del artículo 48 de la Ley Orgánica del Servicio Publico (LOSEP), no son aplicadas de manera efectiva, transparente o imparcial, se transmite para toda la estructura organizacional y afecta en el ambiente laboral. De esa manera, el artículo 27 del Acuerdo Ministerial MDT-2025-093 introduce una medida correctiva real, debido a que en caso de destitución por violencia, discriminación o acoso laboral, se deberán de manera previa demostrar medicamente que se superan dichas formas de expresión de conducta mediante tratamiento psicológico obligatorio.

Por lo tanto, una aplicación técnica del proceso sancionador por acoso laboral en el Ministerio de Salud Pública requiere que las Unidades Administrativas de Talento Humano (UATH) y las unidades de asesoría jurídica se coordinen bajo parámetros claros, y cumplan con las disposiciones de la normativa que prohíbe la tolerancia y exige la erradicación de conductas lesivas desde su primera manifestación.

Con la finalidad de establecer la aplicación del procedimiento administrativo sancionador (sumario administrativo) aplicable a los servidores y servidoras públicos, se presenta la siguiente tabla:

Tabla 1. Procedimiento administrativo sancionador (sumario administrativo) aplicable a los servidores y servidoras públicos			
Etapa	Actividad Procesal	Plazo/término	Fundamento normativo
Presentación de la denuncia	Presentación ante la autoridad competente o la UATH.	En cualquier momento	CRE, COA, Regl LOSEP art. 91 num. 1
Análisis de la denuncia	Las UATH verifica hechos, elementos acoso laboral y determina la procedencia.	3 días término	Regl LOSEP art. 91 num. 2
Informe técnico	La UATH elabora y remite el informe motivado a la autoridad nominadora.	3 días término	Regl. LOSEP art. 91 num.2
Decisión de inicio del procedimiento	La autoridad nominadora analiza el informe y dispone el inicio del procedimiento.	5 días término	Regl. LOSEP art. 91 num. 3
Auto de llamamiento	Se emite el acto administrativo y se dispone el inicio del procedimiento.	3 días término	Regl. LOSEP art. 92
Citación y notificación	Se pone en conocimiento al presunto infractor los hechos imputados.	1 día término	CRE, Regl. LOSEP art. 93
Contestación	Derecho a la defensa: presentación de descargos, excepciones y anuncio de prueba.	3 días término	CRE, Regl. LOSEP art. 92 lit.c)
Fase probatoria	presentación, practica y valoración de los medios probatorios pertinentes.	7 días término	Regl. LOSEP art. 95 y COA
Audiencia	Sustanciación oral de las pruebas y presentación de alegatos de las partes	Decisión de	Regl. LOSEP art. 95 y 96
Informe final	La UATH elabora el informe técnico-jurídico con recomendación de sanción o archivo.	3 días término	Regl. LOSEP art. 96
Resolución	La autoridad nominadora la resolución motivada.	Máx15 días termino	Regl. LOSEP art. 91 num 1
Recursos Ad.	Imposición de recursos conforme el COA.	10 días plazo	COA, art. 219 y siguientes
Fuente: elaboración propia a partir de Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), Reglamento General de la LOSEP (2025), Código Orgánico Administrativo (COA, 2026), y Acuerdo Ministerial MDT-2025-093			

CAPÍTULO II. DISEÑO METODOLÓGICO

2.1. Metodología de la investigación

La investigación que se presenta está enmarcada en un paradigma crítico propositivo, pues se emite un juicio crítico sobre la efectividad del proceso sancionatorio y se propone mejoras concretas. Este enfoque interpreta la norma y evaluar la práctica administrativa. Según Águila (2011), “El paradigma crítico se caracteriza por ser emancipador, invita al sujeto a reflexionar sobre la sociedad que participa y promueve cambios que él mismo es capaz de generar” (p. 346). De esta forma, no solo se describe los procesos actuales, sino también identifica limitaciones, contribuye en el fortalecimiento de la aplicación normativa y propone soluciones en la administración pública.

El tipo de investigación es cualitativa, porque analiza y comprende de manera la efectividad del proceso sancionatorio en casos de acoso laboral. Según Hernández Sampieri et al., (2018), “La investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en su ambiente natural y en relación con el contexto” (p. 79). En este sentido, se contempla el asunto investigado de la óptica normativa y doctrinal; los textos normativos con respecto a la protección de los derechos de los servidores públicos y la actuación de la administración pública respecto de conductas de acoso laboral.

El alcance que se emplea en la investigación es descriptivo, dado que identifica y explica las características fundamentales de un grupo humano, en este caso, la manera que actúa el procedimiento administrativo disciplinario, regulado por la normativa ecuatoriana propia. Según Ramos & Galarza (2020), “En la investigación con alcance descriptivo de tipo cualitativo, realiza estudios de tipo fenomenológicos o narrativos constructivistas, que describa las representaciones subjetivas que emergen en un grupo humano sobre un fenómeno determinado” (p. 3). De este modo, el enfoque descriptivo describe cada una de las fases del procedimiento

sancionador, las competencias de las autoridades involucradas y las limitaciones que dificultan la efectividad del proceso sancionador en casos de acoso laboral.

Dentro de los métodos generales de investigación se tiene como materia el método inductivo desde el análisis de las situaciones particulares referidas al acoso laboral y a la regulación de los procedimientos disciplinarios en el sector público ecuatoriano. Para De la Puente (2004), “La inducción debe ser el método general que presida toda la labor de interpretación. Este proceso asciende de lo particular a lo general, con la norma concreta y alcanza los principios generales del Derecho” (p. 295). Mediante el método inductivo, se obtienen conclusiones generales sobre la efectividad de la regulación en relación al régimen disciplinario de la legislación vigente.

De igual manera, se utiliza el método analítico, el cual lleva a cabo el examen de cada uno de los elementos que componen el procedimiento administrativo sancionatorio por acoso laboral, esto se refiere a las fases administrativas, a los sujetos que participan en el procedimiento y a los mecanismos de protección para los servidores públicos afectados. Según Rodríguez & Pérez (2017), “El análisis es un procedimiento lógico que descompone un todo en sus partes y cualidades. La síntesis, en cambio, establece la unión de las partes analizadas, que descubre relaciones generales entre los elementos de la realidad” (p. 186). Se aplica el análisis y se establece una visión integral de las interacciones dentro del procedimiento y las relaciones entre sus componentes.

Del mismo modo, se usa el método sintético el cual tiene como premisa principal la integración de los apartados de los diversos criterios doctrinales, jurídicos y administrativos que abordan la problemática investigada. De esta manera Labajo (2016), “El método sintético es un proceso de razonamiento que tiende a que se reconstruya un todo, desde de los elementos distinguidos por el análisis; se trata en consecuencia de una explosión metódica y breve” (p. 26). Este método permite se identifiquen las conclusiones vinculadas a las limitaciones existentes que se aplican en el procedimiento disciplinario en el interior de las instituciones públicas.

Entre los métodos específicos utilizados se aplica el método dogmático jurídico que considera que la investigación está sustentada en el análisis de normas jurídicas que regulan el régimen de los servidores públicos y las normas relacionadas con la regulación y sanción en la prevención del acoso laboral dentro de la administración pública ecuatoriana. Por ello, Warat (1980), “La dogmática jurídica es la disciplina científica que tiene por objeto el ordenamiento sistemático de los conceptos jurídicos, describe, clasifica y organiza el derecho sin influencias ideológicas, políticas o económicas” (p. 33). Mediante esta técnica, realiza un estudio objetivo y técnico de las normas, lo que conlleva una interpretación correcta y exacta del derecho positivo, sin alteraciones por las influencias de elementos ajenos.

De igual forma se implementa el método exegético, es este el análisis, literal y sistemático a las disposiciones jurídicas que regulan el procedimiento administrativo sancionador. Según Martínez (2023), “se vincula con la interpretación y aplicación de las normas e instituciones jurídicas, tanto sustantivas como adjetivas, así como el actuar de los organismos y operadores jurídicos” (p. 3). Es este el método que permite interpretar el contenido normativo que tiene la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), su reglamento y al Acuerdo ministerial MDT-2025-093, normativas que determina el alcance del contenido que tienen las obligaciones institucionales frente a la situación del acoso laboral.

Igualmente, la cuenta con el método sistemático el cual se refiere a la relación de las normas constitucionales, legales y reglamentarias las cuales afectan al acoso laboral más la facultad de la potestad disciplinaria administrativa. En este sentido se proporcionará una amplia interpretación del marco jurídico ecuatoriano que vincula con la investigación objeto del presente trabajo de investigación. El método sistemático jurídico es aquel que configura las normas dentro de un sistema; es por tanto un método que permite la adecuada determinación de la interpretación de una norma dentro de un sistema normativo global. (Acosta Estévez, 2008, p. 5).

Por último, se hará uso del método argumentativo, va acorde con el objetivo principal de la investigación, que desarrolla criterios jurídicos vinculados a las limitaciones del proceso sancionador y la necesidad de fortalecer los mecanismos

administrativos de prevención y protección en el ámbito del sector público ecuatoriano. El método argumentativo hace referencia al proceso (estructurado) de razonamiento en el cual se articula la información y se muestran evidencias que hacen convalidar una tesis o hipótesis, que sigue un esquema lógico y persuasivo en el camino de la validación del argumento. (Stincer & Blum, 2017, p. 10).

2.2. Técnicas e instrumentos de recolección de información

El presente trabajo de investigación se ejecuta el sistema bibliográfico–documental, dada que lo requiere el análisis de las normas jurídicas, doctrina, artículos científicos, documentos académicos, los cuales se entrelazan con el acoso laboral y el procedimiento sancionatorio dentro del sector público ecuatoriano. Según Carbajal (2020), “La investigación documental o bibliográfica tiene como fin obtener, seleccionar, compilar, organizar, interpretar y analizar información sobre un objeto de estudio mediante de fuentes documentales, tales como libros, documentos de archivo, hemerografía, registros audiovisuales, gráficos, entre otras” (p. 47).

Las fuentes primarias están fundamentadas por la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), el Reglamento General de la LOSEP (2025) y el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093, cuerpos normativos que regulan las obligaciones institucionales en materia de prevención, protección y sanciones del acoso laboral en el ámbito de la administración pública. En este sentido Sánchez (2014), “Una fuente primaria será el documento que recoge de forma directa la descripción de ciertos hechos acontecidos, ya sean fácticos o formales” (p. 6). Así también, las fuentes secundarias sirven para completar el análisis normativo mediante criterios doctrinarios y académicos y especializados.

La investigación también tiene una forma de campo, por cuanto extrae información directamente de profesionales y funcionarios públicos relacionados con procedimientos administrativos disciplinarios vinculados al acoso laboral en el sector público ecuatoriano. Según Troncoso & Amaya (2017), “La entrevista, una

de las herramientas para la recolección de datos más utilizadas en la investigación cualitativa, permite la obtención de datos o información del sujeto de estudio mediante la interacción oral con el investigador” (p. 330). Además, este enfoque evidencia la información teórica y normativa con la realidad práctica en la que se desarrollan estos procedimientos.

Como técnica de recolección de información se usa la entrevista, se orienta a criterios especializados con respecto a la efectividad del procedimiento sancionador y las limitaciones que existen en la aplicación práctica de las normas administrativas sobre el acoso laboral. Además, usa de la técnica de análisis documental por medio de la revisión de la normativa, de la doctrina y de los documentos dentro del ordenamiento jurídico relacionados con el régimen disciplinario y la protección de los derechos en el servicio público ecuatoriano. Este análisis es un proceso en el que se accede a la información y se construya el conocimiento a través del cual el investigador comprende y analiza definiciones y conceptos sobre la investigación. (Aranda, Cuevas, & Vera, 2024, p. 3).

El principal instrumento de recopilación de la información es el cuestionario estructurado y está compuesto por preguntas relacionadas con el procedimiento sancionador, la aplicación de la normativa vigente y las limitaciones administrativas que existen en las instituciones públicas. Según García, Alfaro, Hernández & Alarcón (2006), “Los cuestionarios son documentos que recogen de forma organizada los indicadores de las variables implicadas en el objetivo de la encuesta, constituye uno de los principales instrumentos para la recolección de información” (p. 233). Este instrumento facilita la recolección de datos, aplica un enfoque metodológico práctico y directo, alineado con el objetivo de la investigación.

Asimismo, se utiliza la técnica de modalidad de campo, dirigida a profesionales con experiencia en el procedimiento sancionatorio por acoso laboral, con el objetivo de obtener información directa y especializada sobre la práctica y limitaciones de los procesos. Según Villalta (2013), “Aunque inicialmente no se considera el trabajo de campo, el contacto con los actores y las instituciones ya constituía un acercamiento etnográfico que observe y analice las prácticas y relaciones en el contexto

estudiado” (p. 252). De esta manera garantiza la validez y confiabilidad de los datos recolectados, al mismo tiempo que proporciona una comprensión directa de las dinámicas y limitaciones reales del procedimiento sancionador en el contexto institucional.

2.3. Población y muestra

La población de la presente investigación está constituida por profesionales y funcionarios que, por su experiencia laboral, participan o han participado en la aplicación, supervisión o evaluación de procedimiento administrativos sancionatorios por acoso laboral, especialmente en el Ministerio de Salud Pública. Se tiene en cuenta que la población Según Ander & Egg (2006), “es el conjunto de elementos o individuos que cumplen con las determinadas características y sobre los cuales se van a aplicar los resultados de la investigación” (p. 82). De esta manera, la población seleccionada garantiza que los datos recolectados sean relevantes, confiables y representativos.

Asimismo, la presente investigación es de tipo no probabilística e intencional, dado que los participantes son seleccionados de acuerdo a su experiencia y conocimiento especializado dentro del derecho laboral y conocimientos prácticos dentro de los procedimientos sancionatorios por acoso laboral. Según Lerma Meza et al., (2023), “Muestra, conjunto de individuos extraído de la población mediante algún procedimiento específico. Los valores que se obtienen del análisis estadístico de la muestra se denominan estadígrafos o estadísticos” (p. 84). Por ello, esta selección de profesionales asegura que la información obtenida sea relevante, confiable y represente la experiencia práctica y normativa en la aplicación de los procesos sancionatorios por acoso laboral.

Con base en los criterios expuestos, la muestra quedó conformada por cinco profesionales con experiencia en derecho laboral, derecho administrativo y gestión pública. Los participantes son seleccionados debido a su conocimiento teórico y práctico sobre los procedimientos administrativos sancionatorios, su vinculación con instituciones públicas como el Ministerio de Salud Pública o su ejercicio profesional en materias relacionadas con el acoso laboral.

La muestra incluye servidores públicos, abogados en libre ejercicio y profesionales que han intervenido en el asesoramiento, la defensa técnica o la gestión institucional vinculada con procedimientos disciplinarios. Esta diversidad recopila criterios especializados desde distintas perspectivas y contrasta la regulación jurídica con las prácticas que inciden en la efectiva tramitación de denuncias por acoso laboral en el Ministerio de Salud Pública.

Las entrevistas se aplicaron mediante cuestionario de preguntas abiertas, que orienta e identifica el nivel de cumplimiento de la normativa vigente, las principales limitaciones administrativas y procedimentales, la actuación de las unidades responsables y los criterios jurídicos necesarios que mejoran la efectividad del proceso sancionatorio. Así, se evidencia la idoneidad de los profesionales entrevistados, se presenta la siguiente tabla con su formación académica y experiencia laboral.

Cuadro 2. Perfil académico y laboral de los profesionales entrevistados		
Profesional	Perfil Académico	Perfil Laboral
Abg. Iván Joa Fabara Chacón	- Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador - Magister en Derecho Laboral - Certificación en Derecho Administrativo	- Delegado de Datos Personales - Abogado en libre ejercicio en el cual desarrolla casos y litigios de Derecho Administrativo - Abogado en libre ejercicio en el cual desarrolla casos y litigios de Derecho Laboral
Dr. Mg. Galo Masabanda	- Doctor en Jurisprudencia y Abogado de los Tribunales y Juzgados de la República. - Magister en Derecho Laboral. - Magister en Derecho Administrativo.	- Abogado en libre ejercicio especializado en Derecho Laboral durante más de 15 años. - Docente Investigador y Coordinador de Posgrado at Universidad Técnica De Ambato (UTA). - Investigador en Ciencias Administrativas Económicas y Contables
Abg. Mg. Maricela Herrera	- Abogada de los Tribunales de Justicia del Ecuador. - Magister en Derecho Administrativo. - Diplomado en Derecho Laboral. - Diplomado en Altas enseñanzas en garantías jurisdiccionales y control constitucional. - Diplomado en Contratación Pública.	- Coordinador de Asesoría Jurídica del Ministerio de Salud Pública. - Asesor Jurídico del Ministerio de Educación. - Asesor Jurídico de la Superintendencia de Compañías. - Coordinación de asesoría jurídica del Hospital General Latacunga
Abg. Mg. Gilmar Aguayo Araujo	- Abogado de los Tribunales y Juzgados de la Republica del Ecuador. - Magister en Derecho Procesal Penal, Mención en Derecho Comparado	- Abogado en libre ejercicio especializado en derecho laboral - Funcionario Público, Distrito de Salud 05D01 Latacunga - Dirección Provincial de Salud de Cotopaxi, Ecuador
Abg. Mg. Fernando Silva	- Abogado por la Universidad Estatal de Milagro. - Master en Administración de Empresa por la Universidad Internacional de Valencia - Diplomado en derecho laboral por la Universidad Espíritu Santo.	- Libre Ejercicio Profesional especializado en Derecho Laboral - Auditor en el Hospital SOLCA
Fuente: elaboración propia a partir de la información proporcionada por los profesionales entrevistados		

CAPITULO III. ANALISIS DE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

3.1. Presentación de resultados

El presente capítulo expone los resultados obtenidos mediante la aplicación de un cuestionario estructurado a cinco profesionales con experiencia en derecho laboral, derecho administrativo y gestión pública. La selección de los entrevistados responde a su conocimiento especializado y a su vinculación directa o indirecta con la aplicación, supervisión o evaluación de procedimientos administrativos sancionatorios relacionados con casos de acoso laboral, particularmente en el ámbito del Ministerio de Salud Pública.

Las respuestas recopiladas evidencian el marco normativo analizado en los capítulos anteriores con la realidad práctica de estos procedimientos. En este sentido, se examina la aplicación de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), el Reglamento General de la LOSEP (2025) y el acuerdo ministerial MDT-2025-093 y la Sentencia 99-22-IN/26, con énfasis en el cumplimiento de los plazos de adopción de medidas preventivas, la protección de la persona denunciante, la actuación de la Unidades Administrativas de Talento Humano y la coordinación institucional necesaria para sustanciar denuncias para verificar su efectividad formal y práctica.

A continuación, se presenta la matriz de resultados que contiene las respuestas proporcionadas por cada especialista. Después de cada pregunta se desarrolla un análisis específico orientado a identificar coincidencias, diferencias y criterios relevantes. Finalmente, se realiza un análisis general de los resultados, con el propósito de determinar los principales obstáculos normativos, administrativos y procedimentales que inciden en la efectividad del proceso sancionatorio por acoso laboral en el Ministerio de Salud Pública y establecer criterios jurídicos que contribuyan a mejorar su aplicación.

Cuadro 3. Preguntas y respuestas de los profesionales entrevistados

Especialista	Dr. Galo Masabanda	Abg. Mg. Joao Fabara	Abg. Mg. Maricela Herrera	Abg. Mg. Gilmar Aguayo Araujo	Abg. Mg. Fernando Silva
Preguntas	Respuestas				
Pregunta 1: De acuerdo con su experiencia profesional, ¿en qué medida el procedimiento sancionatorio interno del Ministerio de Salud Pública cumple con los estándares establecidos en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), el Reglamento General de la LOSEP (2025) y el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093 para prevenir, sancionar y erradicar el acoso laboral?	De manera general, el procedimiento sancionatorio cumple formalmente con los estándares normativos establecidos, pero su efectividad depende de la correcta aplicación práctica. La normativa define las faltas y sanciones, la complejidad institucional y la coordinación entre dependencias hacia encargadas de llevar el procedimiento o puede afectar la ejecución. Existe una diferencia enorme entre la formalidad de la norma y la práctica en un procedimiento real, porque existen obstáculos el mal manejo de los procesos en las Unidades de Talento Humano.	Desde mi experiencia, considero que el procedimiento sancionatorio interno del Ministerio de Salud Pública (MSP) posee una base normativa suficiente, incluye la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), el Reglamento General de la LOSEP (2025) y el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093. Sin embargo, su cumplimiento efectivo depende de factores prácticos. La Unidad de Talento Humano es responsable acoge los procedimientos y aplica los sumarios administrativos, respeta el debido proceso, la participación de las partes, el derecho a la defensa y el principio favorable para el servidor público. He observado que la falta de capacitación	Desde el ámbito técnico y jurídico, existe una brecha importante entre la normativa vigente como es el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093 y la operatividad real dentro de las entidades operativas desconcentradas del Ministerio de Salud Pública, si bien la normativa exige un estándares de debida diligencia, celeridad y no revictimización, el procedimiento sancionatorio interno a través del sumario administrativo tipificado en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026) y su Reglamento, es un proceso de sustanciación	Desde la Dirección Provincial de Salud de Cotopaxi se reitera de manera enfática el compromiso institucional en el sentido que asegura que todos los procedimientos disciplinarios internos, especialmente aquellos vinculados a casos de acoso laboral se lleven a cabo y toma en cuenta los estrictos márgenes que la Constitución, Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), el Reglamento General de la LOSEP (2025) y la normativa que les corresponde dispongan. La institución y aquellas relacionadas al Ministerio de Salud Pública (MSP) proyecta su actuación por medio de los principios rectores que como legalidad, derecho al debido proceso o transparencia que la Constitución y el Código	Desde mi experiencia profesional, afirmo que el procedimiento sancionador que tiene lugar en el Ministerio de Salud Pública (MSP) cumple formalmente con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), el Reglamento General de la LOSEP (2025), el Código del Trabajo y los Acuerdos Ministeriales MDT-2025-102 y MDT-2025-093. Pero en este caso será un cumplimiento formal, en la práctica esa alineación normativa es inconsistente y limitada. La UATH del Ministerio de Salud Pública (MSP) carece de ser muy habitual que se encuentren servidores competentes en psicología laboral, en perspectiva de género, en derecho

	Con esto aclaro que la existencia de normas no garantiza la tutela efectiva de los derechos de las presuntas víctimas de acoso.	del personal dificulta la correcta aplicación y motivación de cada caso, lo que puede afectar la efectividad del procedimiento	n. Sin embargo cumple formalmente el Ministerio de Salud Pública (MSP) con la apertura de expedientes, pese al déficit del talento humano especializado o que identifica los componentes sistemáticos del acoso, por ende, el estándar normativo se cumple en la forma legal, pero su eficacia material para erradicar y prevenir la conducta es un desafío institucional pendiente.	Orgánico Administrativo (COA, 2026) establecen. Para tal efecto, se han robustecido los mecanismos internos de prevención, investigación y sanción del acoso laboral, asegura que cada fase del procedimiento cumple con los requisitos formales y sustantivos que la norma jurídica vigente les demanda. Así mismo, el personal que sustancia tales procedimientos recibe asistencia técnico-jurídica permanente de tal manera que se permita la realización de actuaciones apegadas a derecho.	disciplinario, lo que limita la correcta sustanciación de los casos de acoso laboral. De la misma manera, los protocolos de protección previstos por el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093 (la separación preventiva del acosador en el espacio laboral y el acompañamiento psicológico a la víctima) se aplican rara vez con la antelación debida, permite que las víctimas continúen en expuestas a un entorno hostil mientras se traban el procedimiento sancionador.
Pregunta 2: ¿Considera que los procedimientos administrativos en casos de acoso laboral dentro del Ministerio de Salud Pública (MSP) se desarrollan dentro de plazos razonables desde la presentación de la denuncia	Si se habla de acoso laboral dentro del Ministerio de Salud Pública (MSP) no solamente se basa en el acoso laboral, sino también en los otros dos factores como es la violencia y discriminación y como se configura	Los plazos establecidos (aproximadamente de 1,5 a 2 meses según reglamento) no siempre se cumplen en la práctica, debido a la variabilidad en la gestión de cada ciudad y las demoras en la recepción de denuncias, emisión de informes	No de manera general, aunque el Reglamento General de la LOSEP (2025) y las directrices del Ministerio del Trabajo fijan plazos perentorios y preclusivos para la sustanciación de los sumarios administrativos, la	Desde mi perspectiva se promueve fuertemente que todos los procedimientos administrativos, incluidos los de carácter sancionatorio, tengan lugar dentro de un plazo adecuado para ello, en el respeto del principio de celeridad del artículo 5 del Código Orgánico	En la práctica no se respeta la obligación establecida en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026) de que la instrucción, una vez la denuncia ha sido presentada por la víctima, en el transcurso del sumario administrativo tenga una duración

hasta la resolución, tal como establece la normativa aplicable?	cada uno de estos. Se tiene en cuenta el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093, y se cumple con los plazos porque como abogados se procede en los plazos porque nos puede incurrir a solemnidades sustanciales que conllevan a la nulidad, por lo tanto cumple con los plazos y el encargado siempre va a ser Talento Humano. Por ejemplo, existen casos en los que las instituciones públicas aplican un acto administrativo o por acoso laboral determinan comisiones especiales, eso no establece el acuerdo ministerial y es totalmente prohibido porque la competencia que le da el acuerdo estrictamente a las Unidades de Talento Humano que	técnicos y apertura de términos de prueba. Por esta razón, los plazos son parcialmente respetados, pero no resultan suficientes para garantizar la protección integral de la víctima.	realidad hospitalaria y administrativa del Ministerio de Salud Pública (MSP) desborda estos tiempos.	Administrativo (COA, 2026). Entre las acciones adoptadas se resume las siguientes: atención oportuna de las etapas procesales, atribución de responsabilidades concretas a los servidores que han de sustanciar el procedimiento, control periódico del estado de los expedientes administrativos y adopción de medidas si se observan posibles retrasos. Todo ello evita que el paso del tiempo afecta la efectividad de las actividades administrativas o vulnera los derechos de las partes.	máxima de 30 días hábiles, puede ser ampliado por un período igual mediante resolución motivada. Asimismo, la norma anterior establecía que la duración de la investigación previa no sobrepase los 15 días hábiles. Sin embargo, la alta rotación del personal de la UATH, la elaboración, la gestión física de documentos, y el incumplimiento de la coordinación con unidades de recursos humanos extienden la duración del sumario administrativo una media de entre 60 y 180 días. Esta sistemática larga de resolución de los sumarios administrativos, además pone en riesgo los derechos de las víctimas, acaba una barrera a la percepción de la justicia en el ámbito del ministerio.
--	---	--	---	--	--

	es un órgano independiente. Por lo tanto dentro de mi experiencia los términos establecidos se cumplen siempre.				
Pregunta 3: ¿Cómo considera que la duración y gestión del procedimiento administrativo inciden en la efectividad de la sanción y en la protección integral de la víctima de acoso laboral?	En el ámbito del derecho, se formulan denuncias sobre violencia, discriminación o acoso en el trabajo exige una aclaración y presentación de los elementos de prueba necesarios que permitan corroborar de manera objetiva los hechos que se denuncia. De ahí que la actividad probatoria resulte clave en los procedimientos sancionatorios, de su correcta estructuración dependerá de la viabilidad de la medida que se pretenda, así como el inicio de la protección correspondiente. Sin embargo, en el plano administrativo existen	Desde mi perspectiva, el paso del tiempo profundiza el daño psicológico de la víctima y aumenta su exposición al presunto agresor, genera una sensación de impunidad. Los interrogatorios y la repetición de relatos durante el procedimiento ocasionan revictimización, lo que limita la efectividad de la sanción y reduce la reparación integral de la víctima.	La gestión y la temporalidad del procedimiento o son directamente proporcionales a su efectividad y al bienestar de la víctima, un proceso administrativo que se dilata en el tiempo opera en menoscabo de los fines de la justicia administrativa por dos razones fundamentales, primero, debilita la inmediatez y el impacto de la sanción, desvanece la percepción de impunidad dentro de la cultura institucional, y segundo, y más grave aún, la extensión temporal del conflicto profundiza el menoscabo de los derechos de la víctima.	Desde el Ministerio de Salud Pública (MSP) se admite que la duración del procedimiento sancionador influye de manera directa sobre la eficacia de la sanción, los derechos de las partes y la efectividad del procedimiento sancionador. Un procedimiento excesivamente largo desnaturaliza el efecto disuasorio de la sanción, la cual también provoca inseguridad jurídica y prolonga situaciones de vulnerabilidad para la víctima. Por ello, la Dirección Provincial promueve una gestión diligente y procedimentalmente correcta que armonice la rapidez procesal con el respeto absoluto por el debido proceso.	El tiempo excesivo que toma sustancia el sumario administrativo afecta de manera directa la eficacia de las sanciones y la reparación de las víctimas. Por tratarse de un largo periodo de tiempo es bastante obvio que los “acosadores” permanezcan en sus cargos durante todo el proceso, mientras que la presunta víctima continua en la misma situación del acoso. Además, esto dificulta demostrar un nexo causal entre los actos de acoso y daño sufrido lo que debilita fundamentalmente las resoluciones. Con respecto a la reparación integral, el retraso se traduce en

limitaciones para la obtención y valoración de la prueba que hacen que muchos expedientes disciplinarios no se resuelvan o se resuelvan sin una respuesta sancionadora clara. En el contexto del régimen del derecho administrativo o de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), si bien se incorpora mecanismos para la prevención y la sanción del acoso en el trabajo en el sector público, persisten problemas vinculados a la carga de la prueba y a la debilidad de las respuestas que se pueden obtener por parte de un sistema institucional de verificación. Todo esto influye en la eficacia de la tutela administrativa e incide en la protección integral de la	La pretensión es que las resoluciones sean dictadas dentro de los plazos establecidos legalmente, sin que por ello tenga que sacrificarse el deber de motivación, la valoración adecuada de la prueba o el ejercicio del derecho de defensa por parte de cada una de las partes. Se considera que la existencia de ese equilibrio es determinante para la ejecución del efecto reparador y protector de las sanciones.	que el daño psicológico sufrido por el individuo va a profundizarse, incrementarse y fuerza a la persona que pida un traslado o a renuncie a su puesto, de forma tal que se restringe su derecho a la restitución, la indemnización y las garantías de no repetición.
--	---	--

	persona denunciante, muestra en el fondo la necesidad de reforzar las exigencias en materia de investigación y de valoración de la prueba dentro del procedimiento sancionador.				
Pregunta 4: ¿Qué garantías procesales, medidas de protección y procedimientos internos se aplican a las presuntas víctimas de acoso laboral durante la tramitación del procedimiento administrativo en el Ministerio de Salud Pública (MSP) y considera que estas medidas son suficientes para prevenir posibles impactos negativos o revictimización?	Se han adaptado las propias medidas de protección establecidas en el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093 como por ejemplo ubicar en otro espacio físico porque si no se cambia de puesto u ocupación al trabajador porque se vulnera sus derechos a un trabajo digno. Una de las medidas mejor aplicadas es el acompañamiento por medio de psicología del mismo lugar de trabajo u otra con el objetivo de no revictimizar	Las principales medidas de protección incluyen la separación física del presunto agresor, acompañamiento psicológico durante todo el procedimiento y seguimiento de la víctima hasta que se compruebe la mitigación del daño psicológico. En mi opinión, estas medidas, según la normativa vigente, son suficientes y adecuadas para proteger la integridad de la víctima y asegurar un proceso sancionatorio equilibrado	Durante la tramitación, el ordenamiento jurídico prevé garantías fundamentales como el derecho a ser escuchado, la presunción de inocencia del investigado, la contradicción y la tutela administrativa efectiva, específicamente en materia de acoso, el marco del Acuerdo Ministerial MDT-2025-093 faculta la adopción de medidas cautelares o provisionales urgentes, tales como la reubicación física o de puesto de trabajo del presunto	Desde la Dirección Provincial de Salud de Cotopaxi se asegura que las garantías procesales sean respetadas según lo que la Constitución, Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026) y el Código Orgánico Administrativo (COA, 2026) establecen en la forma de llevar a cabo los procedimientos sancionadores. Algunas de las principales garantías que se consideran son el derecho al debido proceso, porque se garantiza la notificación dentro del tiempo debido, la posibilidad del argumentar prueba o pruebas, al igual que una	En términos teóricos, la norma otorga buenas garantías como el derecho a ser oído, confidencialidad, libre asesoría legal, tratamientos psicológicos y la imparcialidad de los funcionarios que llevan adelante el sumario. En la práctica del Ministerio de Salud Pública (MSP) las garantías dependen, en gran medida, de la buena voluntad de la autoridad encargada que lleva el proceso sancionador. Las medidas de separación preventiva del acosador, la prohibición de contacto y la atención

	al trabajador. Se tiene en cuenta nuevamente, que una cosa es lo que establece en la norma y otra muy diferente a la aplicación de estas medidas por parte de las UATH. Con esto las medidas deben ser más prácticas y el Estado está obligado a que se proteja tal como se dice “medidas de protección” al servidor público. No son coherentes las medidas que establece este acuerdo.	agresor o de la víctima siempre que esta última lo consienta, sin embargo, estas medidas suelen ser insuficientes en la práctica.	correctamente resolución motivada, la garantía de la confidencialidad debido a que se asegura la no identificación de las personas que intervienen y la confidencialidad de la información que se puede conocer durante la investigación, aunque en ciertos casos se vulnera este derecho por el mal manejo del procedimiento administrativo sancionador por parte del responsable al frente, también el derecho a la defensa se garantiza que el servidor público bajo el proceso cuente con el tiempo y medios necesarios para ejercer su defensa, y la no revictimización. Finalmente se tiene en cuenta las medidas de protección en base a lo que la normativa establece.	psicológica no siempre se aplican de manera urgente, por eso, la separación entre el derecho formal y la protección efectiva se convierte en un hecho.	
Pregunta 5: ¿Cuáles considera que son los factores que dificultan o desincentivan que los servidores públicos	Desde mi experiencia es el miedo a las represalias, la carga de trabajo o la pérdida total o parcial de	Los factores que más dificultan la denuncia son el desconocimiento de la normativa, el miedo a	El principal factor de desincentivo es el miedo a represalias, que pueden traducirse en la no renovación	Reconozco que existen ciertos factores que son determinantes a la hora de que los servidores públicos	Uno de los problemas más drásticos que presenta esta situación es la revictimización institucional. En muchas

presenten denuncias por acoso laboral dentro del Ministerio de Salud Pública (MSP) y cómo afectan estos factores la efectividad del procedimiento?	las funciones, o las tres cosas. Tales circunstancias hacen del lugar donde se desarrolla el trabajo un sistema de presión institucional que repercute, lógicamente, en el rendimiento y en la estabilidad del servidor público. En tal sentido, las manifestaciones provocadas por las condiciones del trabajo disminuyen el deseo de los servidores públicos se pongan denuncias, lo que limita la operatividad y efectividad del procedimiento disciplinario, no se presentan denuncias. La consecuencia de esto es que, en el mejor de los casos, los casos de acoso laboral no son denunciados, o bien no impulsados a una	represalias, la vergüenza, la desconfianza en la justicia y la falta de capacitación del personal de Talento Humano. Estos factores reducen la disposición de los servidores a presentar denuncias y afectan la efectividad del proceso sancionatorio, muchos casos no se registran ni se tramitan correctamente	de contratos de servicios ocasionales, la asignación de jornadas u horarios perjudiciales, o el bloqueo de oportunidades de desarrollo profesional, existe además una profunda desconfianza en la neutralidad de los canales internos, propiciada por la percepción de que las estructuras jerárquicas que protegen los mandos directivos o mandos medios frente a los servidores de carrera o de menor jerarquía, a esto se suma la complejidad demostrativa efectivamente y las conductas que derivan del acoso laboral, donde dichas conductas en su mayoría ocurren sin testigos directos, lo cual incide a que el personal opta el silencio, o	presenten una denuncia formal por acoso laboral, violencia o discriminación, como el miedo a las represalias, la desconfianza en los mecanismos utilizados a la hora de la presentación de la denuncia, la percepción de falta de confidencialidad y el desconocimiento de los canales formales de denuncia (por falta de socialización de las UTAH). Ante esta realidad, la Dirección Provincial de Salud de Cotopaxi ha diseñado e implementado intervenciones orientadas a la construcción de la confianza institucional, entre las cuales se destacan: la difusión de los canales de denuncia a nivel institucional, el diseño y desarrollo de actividades de sensibilización y capacitación a los servidores públicos en la presentación de denuncias, la garantía confidencial en la recepción de	ocasiones, la víctima está obligada a enfrentarse con el acosador o que cuente los hechos ante diversas autoridades que llevan el proceso, lo cual intensifica el trauma por acoso. Y a esto se añade la falta de un protocolo único de entrevista, la dependencia jerárquica de la UTAH frente a la autoridad nominadora. Esto constituye una vulneración secundaria de derechos y un verdadero obstáculo para confiar en la supuesta lógica de los mecanismos internos del Ministerio de Salud Pública (MSP).
--	---	--	---	---	---

	investigación formal de la infracción y pierde de vista la mayor parte de sus características, disminuye la capacidad de respuesta institucional y la protección de los derechos del servidor público.		por una renuncia, y el procedimiento pierde total efectividad, impide la corrección oportuna y mejora del clima laboral.	denuncias, el diseño y la implementación de un ambiente organizacional que propenda, por el respeto, la dignidad y la armonía en el trabajo.	
Pregunta 6: ¿Cómo evalúa la imparcialidad e independencia técnica de los servidores encargados de sustanciar los sumarios administrativos? ¿Existen conflictos entre la UATH y el Ministerio del Trabajo que generen retrasos o afecten la eficacia de los procedimientos?	No existe imparcialidad por parte de estas dependencias, y en la mayoría de los casos el trabajador pierde. Uno de los factores que contribuye a esta falta de imparcialidad es la ausencia de un análisis crítico y objetivo de cada caso de acoso laboral, debido a que los departamentos de Talento Humano carecen del conocimiento suficiente y aplica incorrectamente la normativa y motiva adecuadamente cada resolución. Como consecuencia	Yo considero que la imparcialidad depende del correcto desempeño de Talento Humano y de la supervisión de abogados externos. Sin embargo, se observa que la falta de capacitación y el desconocimiento de la normativa pueden afectar la imparcialidad. Si el procedimiento se maneja por profesionales competentes, se garantiza decisiones justas; no obstante, errores de gestión o intervención deficiente de abogados comprometen la validez de las resoluciones.	Los sustanciadores de los sumarios administrativos dentro de las UATH o los analistas jurídicos asignados son servidores públicos inmersos en la misma dinámica jerárquica y de subordinación del Ministerio, al no constituir un órgano desconcentrado con total autonomía funcional y presupuestaria para fines sancionatorios, el personal sustanciador está expuesto a presiones institucionales, directrices políticas o afinidades de compañeros dentro de	Los funcionarios de la UATH que toman parte en los trámites sancionadores lo hacen de acuerdo a los principios de independencia técnica e imparcialidad, así como a la objetividad, que se encuentran expresamente incurso en la Constitución y en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026). La actuación de estos funcionarios queda sometida al ordenamiento jurídico vigente, de manera que deben desprenderse de los intereses particulares, de las relaciones de subordinación indebidas o de las presiones de grupos ajenos que	La imparcialidad e independencia técnica de quienes sustancian los sumarios administrativos en el Ministerio de Salud Pública (MSP) se encuentra severamente afectada por la estructura jerárquica de la institución y la falta de especialización. Las unidades de talento humano UATH se encargan de llevar los casos internos sigue el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093 y la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), y su reglamento y a su vez el Ministerio del Trabajo de las

	a, los trabajadores se ven desfavorecidos por estas deficiencias en la gestión administrativa y en la valoración de los casos.		la misma zona, dirección provincial u hospital, lo cual, genera resoluciones que, en ocasiones, adolecen de un sesgo confirmatorio hacia la postura de la autoridad o, por el contrario, incurrir en formalismos excesivos y se archivan causas complejas y evitan conflictos	comprometan la rectitud del procedimiento. En los casos que se demanden dicha actuación, se busca la coordinación interinstitucional con las entidades competentes (Ministerio del Trabajo o Contraloría General del Estado), con el objeto de obtener criterios técnicos cualificados que se garantice la correcta aplicación de la norma. Asimismo, se tiene los casos de excusa e inhibición si se compromete la aplicación de esta manera que también operen tales mecanismos de excusa e inhibición en aquellas circunstancias en las que concurra el chequeo de la imparcialidad de los funcionarios intervinientes.	denuncias externas sigue el Código de Trabajo y el Acuerdo Ministerial MDT-2025-102. Se tiene en cuenta que aquí el Ministerio del Trabajo nada tiene que ver con la sustanciación de procesos administrativos en cuanto al ámbito de acoso laboral, ellos solo llevan un análisis general de todas las denuncias presentadas. Por lo que los factores que comprometen esa imparcialidad son la dependencia jerárquica directa, el temor a represalias, la falta de formación especializada y las presiones informales originadas por las relaciones políticas institucionales.
Pregunta 7: Tras concluir el procedimiento administrativo, ¿las resoluciones emitidas por	Las resoluciones que se dictan en los casos de acoso laboral presentan deficiencias	Las resoluciones en general están motivadas correctamente, pero dependen del	Se encuentran deficiencias sustanciales en la motivación de las resoluciones	Se establece que en todas las resoluciones dictadas en el marco de los procedimientos sancionatorios	La imparcialidad del sustanciador del proceso es un detalle clave. Muchos funcionarios

el Ministerio de Salud Pública (MSP) reflejan sanciones proporcionales a la gravedad de la conducta y están debidamente motivadas, o presentan deficiencias que puedan dar lugar a impugnaciones?	en la motivación, que en realidad no es una característica exclusiva de dicho ámbito, sino que se presenta como una práctica que se generaliza en las resoluciones administrativas en el ámbito laboral. El artículo 100 del Código Orgánico Administrativo (COA, 2026) precisa que la motivación de una resolución es necesario se cite los principios y las disposiciones jurídicas aplicables, explicar por qué se aplican en el caso concreto, e incluso se desarrolle un análisis razonable de las mismas que pongan en relación norma y hechos que se acrediten. No obstante, en muchas resoluciones no existe tal triangulación entre la norma jurídica, la	buen manejo profesional del abogado que intervenga en el caso. He observado que en ciudades como Latacunga los procedimientos son gestionados adecuadamente; sin embargo, errores humanos o falta de supervisión pueden dar lugar a impugnaciones. Considero que Talento Humano cumple su rol como operador del procedimiento, desde el inicio hasta el final, siempre que se sigan los términos del proceso sancionatorio.	sancionatorias, lo que abre la posibilidad de que se active la vía contencioso administrativo o constitucional, en muchos casos, las resoluciones se limitan a hacer una transcripción mecánica de las actuaciones del expediente y de los artículos de la ley, sin que se construya un silogismo jurídico real que vincule la conducta acreditada con la gravedad de la sanción impuesta, a más de esto, se transgrede el principio de proporcionalidad por cuanto ante faltas graves que impulsaron el sumario administrativo, se establecen sanciones leves. Estas falencias que, al ser impugnadas ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo	se cumplen los requisitos constitucionales y legales de motivación, tal y como establece el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución de la República y el artículo 100 del Código Orgánico Administrativo (COA, 2026). Cada resolución contiene la narrativa de los hechos investigados, la valoración realizada de las pruebas activadas, la identificación de las normas jurídicas aplicadas y la determinación motivada de la sanción. En lo que se refiere a la proporcionalidad, las sanciones se imponen de conformidad a la gravedad de la conducta, el grado de afección a las partes, la reincidencia del servidor público y demás circunstancias atenuantes o agravantes, que se encuentran reguladas en la ley. Todo con el fin de que haya seguridad jurídica,	de la UTAH dependen jerárquicamente de la autoridad nominadora, lo que provoca conflictos de intereses y miedo a represalias, sobre todo si el acosador ostenta un alto cargo. A lo anterior hay que añadirle la falta de especialidad técnica y la presión informal de redes de compadrazgo político, que distorsionan la objetividad de las resoluciones. Por otro lado, la proporcionalidad de las sanciones es cambiante de forma frecuente: conductas graves son tipificadas como leves para no llegar a la destitución, las multas son poco disuasorias y la destitución se resuelve en pocas ocasiones. Por último, la motivación de muchas resoluciones responden de manera incapaz a los
--	---	--	--	--	--

situación que se analiza y la conclusión que se alcanza. Por lo demás, gran cantidad de resoluciones administrativas y judiciales se realizan por medio de la copia literal de artículos normativos: estos pueden tener diez o veinte páginas, pero en torno al 50 % o 60% es copia y pega de citas normativas que en última instancia no acreditan las razones de decisión. Se encuentra jurisprudencia de la Corte Constitucional que dice que no es necesario transcribir íntegramente las disposiciones legales, sino que es preciso hacer referencia y explicar por qué estas tienen relación con el caso concreto.	o, generen impunidad.	equidad y transparencia en el ejercicio de la potestad sancionatoria institucional. Sin cerrar la respuesta, aclaro que en la mayoría de las resoluciones existe una evidente falla técnica por parte de los responsables de cada procedimiento sancionador debido a que se utilizan copias similares de otras resoluciones “similares” para emitir una resolución de un caso diferente. Es decir, no se adecua la norma de acuerdo al caso porque se llega a copiar y pegar resoluciones.	criterios requeridos, sin ausencia de respaldo de informes técnicos periciales y argumentación jurídica precisa, lo que ha significado que en sede contencioso-administrativa sea constante la impugnación de las resoluciones.
---	------------------------------	---	--

Fuente: elaboración propia en base a los profesionales entrevistados

3.2. Análisis de resultados

El análisis de los resultados obtenidos en la investigación establece que la afectividad del proceso sancionador por acoso laboral en el Ministerio de Salud Pública no depende únicamente de la existencia formal de normas disciplinarias, sino de la manera en que estas son aplicadas. En este sentido, la Constitución de la Republica del Ecuador, la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), Reglamento General de la LOSEP (2025), el Código Administrativo y el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093 conforman el marco jurídico que permite interpretar la protección frente al acoso laboral en el sector público. Por ellos, el análisis no puede limitarse a solo verificar si existe una norma sancionadora, sino a verificar si el procedimiento garantiza la prevención, protección, investigación, motivación y sanción efectiva.

Desde la perspectiva constitucional, el acoso laboral compromete derechos fundamentales vinculados con la dignidad humana, la integridad personal, igualdad, el trabajo saludable y la tutela administrativa efectiva. La Constitución reconoce el derecho al trabajo en condiciones dignas, garantiza la integridad física, moral y sexual, y exige que las instituciones estatales actúan dentro de sus competencias para hacer efectivo el goce de los derechos. Por esta razón, el procedimiento sancionador por acoso laboral no es entendido como un trámite meramente interno de talento humano, sino como un mecanismo de protección administrativa frente a una posible vulneración de derechos constitucionales.

La Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), impone a las y los servidores públicos el deber de respetar, de cumplimiento la Constitución, las leyes, los reglamentos y demás disposiciones conforme el ordenamiento jurídico. Esta obligación resulta relevante porque el acoso laboral no solo representa una afectación individual contra la presunta víctima, sino también una ruptura de los deberes funcionales del servicio público. Esta interpretación coincide con los

resultados de la entrevista donde se identifica que el problema surge si la institución minimiza el acoso como un simple conflicto laboral.

El Reglamento General de la LOSEP (2025) complementa el régimen disciplinario y determina reglas operativas relevantes para el procedimiento administrativo sancionador o sumario administrativo como se menciona en el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093. En este punto, adquiere importancia la disposición según la cual, si el servidor público denunciado pertenece a la UATH, no puede actuar como sustanciador, instructor, ni secretario ad hoc dentro de las actuaciones previas o del acto administrativo; y si el denunciado sea la máxima autoridad de la institución, la autoridad nominadora o el titular de la UATH, el procedimiento debe ser conocido por el Ministerio del Trabajo conforme a la normativa.

El Código Administrativo cumple una función central dentro del análisis, porque regula el ejercicio de la función administrativa de los organismos del sector público. Por lo que, aunque la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026) regula el régimen disciplinario de los servidores públicos. El procedimiento sancionador debe observar los principios del Código Orgánico Administrativo (COA, 2026), especialmente eficacia, eficiencia, antijuricidad, responsabilidad, proporcionalidad, imparcialidad, seguridad jurídica, motivación, tipicidad y el debido procedimiento administrativo. La investigación demuestra que una de las principales falencias no se encuentra en la inexistencia normativa, sino en la aplicación fragmentada de estos principios dentro de los procedimientos internos.

El principio de eficacia exige que las actuaciones administrativas se orienten al cumplimiento de los fines públicos, mientras que el principio de eficacia obliga a adoptar medidas que faciliten el ejercicio de los derechos y prohíbe dilaciones o retrasos injustificados. Estos principios permiten interpretar los resultados de la investigación desde una perspectiva crítica, debido a que los entrevistados identifican demoras, dificultades operativas y falta de respuesta inmediata en la tramitación de denuncias por acoso laboral. En los casos de acoso dentro del espacio de trabajo la demora tiene un efecto mucho más grave debido a que

permite la continuidad del daño e incrementar la presión sobre la víctima lo que deteriora su salud psicológica.

El principio de juridicidad resulta determinante, obliga a la administración a someter sus actuaciones a la normativa vigente. Esto implica que la UATH y las autoridades competentes a sustanciar estos procesos dentro del Ministerio de Salud Pública (MSP) no pueden resolver una denuncia de acoso laboral solo con criterios internos o prácticas administrativas, sino que deben integrar la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), el Reglamento General de la LOSEP (2025), el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093, el Código Orgánico Administrativo (COA, 2026) y la jurisprudencia constitucional. La falta de capacitación genera interpretaciones incompletas de la norma, lo que produce errores en la calificación de denuncias, en la valoración de la prueba, en la adopción de medidas de protección o en la motivación de las resoluciones.

La Sentencia 99-22-IN/26 de la Corte Constitucional tiene relevancia para la presente investigación, porque actualiza la interpretación de la violencia y el acoso laboral dentro de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026). La Corte declara inconstitucional la exigencia de reiteración sistematizada de la conducta como requisito absoluto, considera que excluye actos únicos de especial gravedad. En consecuencia, dentro del régimen del servicio público, la violencia y el acoso laboral pueden configurarse por una sola vez o de forma reiterada, siempre que el comportamiento sea atentatorio a la dignidad, potencialmente lesivo y capaz de generar menoscabo, maltrato, humillación o afectación a los derechos del servidor público.

La interpretación anterior permite analizar críticamente la práctica administrativa identificadas en las entrevistas, en las cuales se advierte que algunas instituciones exigen reiteración, acumulación de hechos o evidencia directa abundante antes de activar una respuesta institucional. Esta forma de actuación puede resultar restrictiva si se desconoce que un acto único, por su intensidad, contexto, relación jerárquica o efecto psicológico, puede lesionar gravemente la dignidad del servidor público. Esta interpretación resulta fundamental para que el procedimiento

sancionador sea compatible con la finalidad protectora de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026) y el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093.

El Acuerdo Ministerial MDT-2025-093 constituye el instrumento operativo específico para la prevención, protección y sanción de faltas disciplinarias graves por discriminación, violencia, acoso laboral y acoso sexual en el sector público. Su objetivo es establecer lineamientos que prevengan estas conductas, protejan a las víctimas y sancionen las faltas disciplinarias graves relativas a estos hechos, por lo que su relevancia no se solo regula la denuncia, sino que ordena una actuación institucional integral.

El Acuerdo Ministerial MDT-2025-093 establece responsabilidades institucionales para que se observe, salvaguarde y promueva el goce efectivo de los derechos fundamentales de los servidores públicos, además se proteja a quienes presenten denuncias o rindan testimonio sobre hechos de discriminación, violencia o acoso. Esta disposición resulta coherente con uno de los factores que limita realizar la denuncia. Por lo tanto, la efectividad del procedimiento no puede medirse solamente en el inicio del acto administrativo sancionador o sumario administrativo, sino por la capacidad de la institución pública de genera condiciones en las que el servidor público tenga confianza, confidencialidad, seguridad y un correcto acompañamiento.

Las conductas dentro del Acuerdo Ministerial MDT-2025-093 reconoce que la violencia y el acoso en materia laboral pueden presentarse en sentido vertical descendente, vertical ascendente u horizontal. Esta disposición interpreta los resultados con mayor precisión, porque en el sector público las relaciones jerárquicas condicionan la denuncia, la investigación y la permanencia de la víctima en el puesto de trabajo. Si el presunto agresor ocupa una posición superior, la persona afectada experimenta miedo a represalias, traslados, evaluaciones negativas o aislamiento. Si el acoso es horizontal, a la dificultad yace en la probidad y en la tolerancia de la institución frente a estas prácticas normalizadas. Por eso es se valora la estructura existente y analiza lo hechos de manera aislada.

El procedimiento de denuncia previsto en el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093, establece que la presunta víctima o los testigos ponen en conocimiento de la UATH los hechos, y que esta unidad tramita la denuncia bajo el procedimiento sumario. Esta regla determina que la UATH no cumple una función pasiva de recepción documental, sino una función activa de impulso, protección, canalización y seguimiento. Los resultados de la investigación demuestran que la eficacia del procedimiento depende, de la capacidad técnica de la UATH y este identifique si los hechos denunciados corresponden a acoso laboral, active medidas inmediatas, preserve confidencialidad y estructure un expediente administrativo que permita una resolución motivada.

Las medidas de protección constituyen un elemento fundamental del análisis, porque el Acuerdo Ministerial dispone que deben adoptarse de manera inmediata y provisional que salvaguarde la vida, integridad física, psicológica, sexual y el derecho al trabajo de la presunta víctima, denunciante y servidores que intervengan en el proceso. Además, es importante se separe a la presunta víctima del posible agresor, y se evite que la víctima soporte una consecuencia adicional presentar la denuncia. Los resultados evidencian que estas medidas existen normativamente, pero su aplicación práctica es tardía, insuficiente o desproporcionada, lo que afecta la finalidad protectora del procedimiento e incrementa el riesgo de revictimización.

La no revictimización debe interpretarse como una garantía obligatoria y no como una recomendación institucional. El Acuerdo Ministerial MDT-2025-093 exige confidencialidad, protección de identidad, acuerdo de no divulgación, canales apropiados de comunicación, seguimiento y prohibición de confrontación directa con el supuesto agresor. La investigación coincide en que la regulación comprende que un procedimiento puede tramitarse formalmente, pero es materialmente ineficaz, si durante su desarrollo se expone a la víctima a nuevos actos de presión, intimidación o desgaste psicológico.

Se prohíbe aplicar los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos (MASC) si los hechos correspondan a discriminación, violencia o acoso. Esta regla evita que el acoso laboral sea reducido a un simple desacuerdo interpersonal susceptible a mediación, conciliación o arreglo informal. Los resultados advierten que una de las debilidades institucionales es la minimización estas conductas bajo resultados como “problemas de comunicación”, “conflictos de carácter” o “tensiones normales del trabajo”. Sin embargo, si existen indicios de hostigamiento, humillación, intimidación, discriminación o violencia, que la administración investiga, protege y, de ser pertinente, sanciona, sin que se traslade a la víctima la carga de una solución con quien presuntamente la agrede.

La fase probatoria constituye uno de los aspectos más complejos del procedimiento administrativo sancionador por acoso laboral. El Código Orgánico Administrativo (COA, 2026) establece que, en los procedimientos en que la situación jurídica en que la situación de la persona pueda agravarse por una resolución administrativa la carga de la prueba corresponde a la administración pública. Sin embargo, los entrevistados señalan que en la práctica persiste una tendencia que se priorice la prueba directa, lo que en algunos casos limita la determinación del acoso laboral y conduzcan al archivo de denuncias sin un análisis correcto del contexto en el que se desarrolla el acoso laboral.

La dificultad probatoria nace de la exigencia contextual e integral de los hechos e indicios. Por su naturaleza, estas conductas suelen presentarse de manera indirecta, progresiva, silenciosa o bajo apariencia de actos administrativos ordinarios, como reasignación de funciones, cambios de horario, aislamiento, sobrecarga de trabajo, descalificación constante, amenazas o exclusión de procesos internos. En consecuencia, la autoridad administrativa no puede limitarse a buscar una prueba única o directa, sino que debe analizarse la consecuencia de los hechos, relación jerárquica, efectos en la salud, en el desempeño laboral y en las decisiones institucionales.

La motivación de las resoluciones es otro punto importante en la evaluación de la efectividad del procedimiento sancionador. El Código Orgánico Administrativo (COA, 2026) exige que el acto administrativo contenga norma aplicable, calificación de los hechos relevantes sobre la base de evidencia y explicación de los hechos y el régimen jurídico utilizado. En las entrevistas se advierte que algunas resoluciones presenten deficiencias si dependen exclusivamente del manejo técnico del responsable que sustancie el procedimiento administrativo sancionador. Por lo tanto, en los casos de acosos laboral, la motivación debe ser reforzada y correctamente analizada, porque la decisión no solo resuelve la infracción disciplinaria, sino que también determina si el Estado protege la dignidad e integridad del servidor público.

La resolución administrativa está orientada por el principio de proporcionalidad, pues la sanción guarda relación con la gravedad de la conducta, el daño generado, la posición jerárquica del agresor, la reiteración si exista, la intensidad del acto, la afectación psicológica y el impacto en el ambiente laboral. Una sanción débil frente a una conducta grave genera impunidad, mientras que una sanción sin prueba vulnera el debido proceso. Por ello, el análisis de resultados demuestra que el procedimiento sancionador tiene dos exigencias que no se cumplen a cabalidad: proteger oportunamente a la víctima y garantizar un proceso justo para el servidor investigado.

En relación con las entrevistas, se identifica una coincidencia entre los criterios recogidos: el problema principal no es la ausencia absoluta de normativa, sino la distancia entre lo previsto por la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), el Reglamento General de la LOSEP (2025), el Código Orgánico Administrativo (COA, 2026), y el Acuerdo Ministerial MDT-202-093, y la forma en que cada uno de los instrumentos se aplican dentro de la administración pública. Los entrevistados reconocen que existen medidas de protección, acompañamiento psicológico, separación física, garantías de contradicción, presunción de inocencia y mecanismos de procedimiento administrativo sancionado o sumario administrativo; sin embargo, advierten que la eficacia depende de la actuación real de la UATH.

La estructura institucional del Ministerio de Salud Pública (MSP) introduce dificultades adicionales para la efectividad del procedimiento sancionador. Al tratarse de una institución demasiado amplia, desconcentrada y con múltiples niveles administrativos y operativos, los casos de acoso laboral pueden producirse en contextos diversos, como hospitales, centros de salud, unidades móviles, direcciones distritales, unidades administrativas o áreas técnicas. Esta realidad exige protocolos claros, canales de denuncia accesibles, personal capacitado y autoridades nominadoras. Si estas instancias actúan de manera desarticulada, el procedimiento puede convertirse en un trámite fragmentado.

La investigación también presenta que la falta de formación especializada constituye una causa importante de ineffectividad del proceso sancionatorio. El acoso laboral, requiere conocimientos jurídicos; administrativos, probatorios, psicológicos y organizacionales, debido a que no siempre se presenta mediante hechos evidentes o fácilmente verificables. Si quienes tramitan el procedimiento desconocen la normativa actualizada, se incrementa el riesgo de archivo indebido, medidas de protección insuficientes, resoluciones con motivación defectuosa o sanciones desproporcionadas.

CONCLUSIONES

- El procedimiento sancionatorio por acoso laboral en el Ministerio de Salud Pública cuenta con una base normativa suficiente desde el plano formal. Sin embargo, la investigación evidencia que la existencia de este marco jurídico no garantiza por sí sola una protección efectiva, debido a que su eficiencia depende de la correcta aplicación de las normas, especialmente en la prevención, recepción de denuncias, adopción de medidas de protección, en sí de toda la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador o sumario administrativo, además de una correcta valoración probatoria y resoluciones correctamente motivadas.
- Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026) constituye la norma sustantiva principal del régimen disciplinario aplicable a los y las servidores públicos, que el Reglamento General de la LOSEP (2025) desarrolla el procedimiento específico del sumario administrativo. A su vez, el Código Orgánico Administrativo (COA, 2026) actúa como norma procedimental, al establecer principios obligatorios como eficacia, eficiencia, juridicidad, imparcialidad, tipicidad, proporcionalidad, motivación, debido procedimiento administrativo y carga probatoria. El proceso administrativo sancionador o sumario administrativo por acoso laboral no debe entenderse como un trámite interno de talento humano, sino como un procedimiento administrativo sancionador sometido a garantías constitucionales y administrativas.
- Los resultados de las entrevistas concluyen que los principales obstáculos del procedimiento sancionatorio se relacionan con, la falta de capacitación especializada, el temor a represalias, la dificultad probatoria, aplicación insuficiente de medidas de protección y la falta de criterios uniformes identifiquen y valoren conductas de acoso laboral. Estos factores generan una brecha entre la normativa y su aplicación, de esta manera afecta la confianza de los servidores públicos en los mecanismos internos de

denuncia y reduce la funcionalidad del procedimiento sancionador dentro del Ministerio de Salud Pública (MSP).

- La fase probatoria es uno de los aspectos más complejos del procedimiento, debido a que el acoso laboral se manifiesta de manera progresiva, indirecta, encubierta o bajo apariencia de aspectos administrativos comunes. Por esta razón, la administración no debe limitarse a que se exija la prueba directa o reiteración mecánica de los hechos, sino que valore el contexto, la relación jerárquica, los efectos psicológicos, los antecedentes laborales, los testimonios, las comunicaciones y demás indicios que construya la realidad material del caso sin revictimizar al servidor público.

- La hipótesis de la investigación se confirma desde el enfoque cualitativo, debido a que los resultados demuestran que el procedimiento sancionador por acoso laboral presenta deficiencias vinculada con la insuficiente aplicación de medidas de protección, la falta de articulación práctica entre la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), el Reglamento General de la LOSEP (2025), el Código Orgánico Administrativo (COA, 2026) y el Acuerdo Ministerial MDT-2025-093. El problema central no nace en la inexistencia de normativa, sino en la aplicación fragmentada, lo que limita la protección oportuna de las víctimas y reduce la eficacia material del sistema disciplinario en el sector público.

RECOMENDACIONES

- Se recomienda que el Ministerio de Salud Pública fortalezca la articulación normativa interna, mediante la actualización de protocolos institucionales claros, obligatorios y aplicables a todos los niveles desconcentrados de la entidad. Que estos protocolos precisen las etapas del procedimiento, las competencias de la UATH, los criterios de activación de medidas de protección eficaces, estándares de confidencialidad, la forma en que se sustancia el procedimiento administrativo sancionar o sumario administrativo y los parámetros mínimos de motivación, de esta manera se evite interpretaciones débiles o contradictorias en la gestione de denuncias por acoso laboral.
- Se recomienda la implementación procesos permanentes de capacitación dirigidos a las Unidades de Administración de Talento Humano, asesoría jurídica, seguridad y salud ocupacional, autoridades nominadoras y servidores responsables de sustanciar el procedimiento administrativo sancionar o sumario administrativo. La capacitación debe centrarse en el régimen disciplinario de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP, 2026), las reglas procedimentales del Código Orgánico Administrativo (COA, 2026), el contenido del Acuerdo Ministerial MDT-2025-093, la Sentencia 99-22-IN/26, la valoración contextual de la prueba, la no revictimización, la confidencialidad y la diferencia entre conflicto y acoso laborales, todo de manera integral a fin de que se garantice investigaciones técnicas, imparciales y jurídicamente fundamentadas.
- Se recomienda que se garantice la aplicación inmediata de medidas de protección desde la presentación de la denuncia, durante se da el proceso administrativo y después de saber si se archiva, se anula o se resuelve el procedimiento sancionador. Es importante porque existen riesgos para la integridad psicológica, estabilidad laboral o dignidad de la presunta víctima. Estas medidas priorizan que no existan represalias en contra del servidor público y que se proteja el bienestar personal y bienestar institucional.

- Se recomienda que las Unidades Administrativas de Talento Humano (UATH), y las Unidades de Asesoría Jurídica que bajo parámetros claros, eficaces y eficientes se coordinen de manera articulada y permanente la prevención, identificación y tratamiento de posibles casos de acoso laboral, en la que garanticen la aplicación oportuna de los procedimientos administrativos de los servidores públicos.

BIBLIOGRAFIA

- Agervold, M. (2007). Bullying at work: A discussion of definitions and prevalence. *Journal of Psychosomatic Research*, 63(5), 449-457. Obtenido de: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0022399907002279?via%3Dihub>
- Álava-Tagle, R., et al. (2024). Protección del derecho al trabajo frente al acoso laboral en el sector público ecuatoriano. Obtenido de: https://www.researchgate.net/deref/http%3A%2F%2Fdx.doi.org%2F10.35381%2Fracji.v5i9.768?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnN0UGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uliwicGFnZSI6InB1YmxpY2F0aW9uIn19
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la Republica del Ecuador. Obtenido de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017). Código Orgánica Administrativo (COA). Obtenido de: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2026/03/COA.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2018). Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Obtenido de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.igualdad.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/ley_prevenir_y_erradicar_violencia_mujeres.pdf
- Bedoya Paucar, M., et al. (2023). Acoso psicológico en profesionales de enfermería en un hospital público ecuatoriano. Obtenido de:

<https://revistas.uta.edu.ec/erevista/index.php/enfi/article/download/2267/2585/6512>

Carbonell Sánchez, M. (2021). Instrumentos Jurídicos Internacionales en Materia de no Discriminación. Obtenido de: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/941/1/CONAPRED-030.pdf>

Carbajal, J. (2010). Investigación documental y bibliográfica: metodología y técnicas. Obtenido de: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://ri.ufg.edu.sv/jspui/bitstream/11592/9845/1/Tecnicas-de-investigacion-documental%20%281%29.pdf>

Cassagne, J. C. (2010). Derecho administrativo. Abeledo Perrot. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/autor?codigo=59315>

Einarsen, S., Hoel, H., Zapf, D., & Cooper, C. (2011). Bullying and harassment in the workplace: Developments in theory, research, and practice. CRC Press. <https://doi.org/10.1201/EBK1439804896>

Erazo Calvopiña, D., et al. (2024). Problemas estructurales de la administración pública y su incidencia en la gestión institucional. <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/11601/16927>

Fontes, K. B., Santana, R. G., Pelloso, S. M., & Carvalho, M. D. B. (2013). Factores asociados al acoso moral en el ambiente laboral del enfermero. *Revista Latinoamericana de Enfermagem*, 21(3). <https://doi.org/10.1590/S0104-11692013000300008>

García Alcaraz, F., Alfaro Espí, A. Hernández Martínez, A., / Molina Alarcoón, M. (2006). Diseño de cuestionarios para la recogida de información: metodología y limitaciones. *Revista Clínica de Medicina de Familia*, 1(5),

232-236. Obtenido de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://revclinmedfam.com/displayfile/Article/path_pdf/158

García de Enterría, E., & Fernández, T. R. (2017). Curso de derecho administrativo. Obtenido de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://www.cortesaragon.es/fileadmin/_DMZMedia/biblioteca/boletinNovedades/201402/04.pdf

García Alcaraz, F., Alfaro Espín, A., Hernández Martínez, A., & Molina Alarcón, M. (2006). Diseño de cuestionarios para la recogida de información: metodología y limitaciones. *Revista Clínica de Medicina de Familia*, 1(5), 232–236. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1696/169617616006.pdf>

Gordillo, A. (2013). Tratado de derecho administrativo. Obtenido de: <https://www.gordillo.com/>

Gutiérrez, K. M. (2020). La prevención del acoso laboral como manifestación del poder empresarial. *Revista Jurídica del Trabajo*, 1(3), 72-95. <https://www.revistajuridicadeltrabajo.com/index.php/rjt/article/view/51/51>

Hirigoyen, M. F. (2014). El acoso moral: El maltrato psicológico en la vida cotidiana. chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgiclfndmkaj/https://diariofemenino.com.ar/documentos/el_acoso_moral._el_maltrato_psicologico_en_la_vida_cotidiana.pdf

Lasso Molina, J. (2021). Burocracia y rigidez administrativa en el sector publico ecuatoriano. Obtenido de: <https://revistas.uta.edu.ec/erevista/index.php/bcoyu/article/view/1410/1185>

Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). (2026). Registro Oficial Suplemento 294. Obtenido de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2023/04/ECLEX-PRO-PUBLICO-LEY_ORGANICA_DE_SERVICIO_PUBLICO_LOSEP.pdf

Leyman, H. (1990). Mobbing and psychological terror at workplaces. *Violence and Victims*, 5(2), 119-126. Obtenido de: <https://connect.springerpub.com/content/sgrvv/5/2/119>

Leymann, H. (1996). The content and development of mobbing at work. *European Journal of Work and Organizational Psychology*, 5(2), 165–184. <https://doi.org/10.1080/13594329608414853>

Melero Aguilar, N. (2011/2012). El paradigma crítico y los aportes de la investigación acción participativa en la transformación de la realidad social: un análisis desde las ciencias sociales. *Cuestiones Pedagógicas*, 21, 339–355. Universidad de Sevilla. Recuperado de <https://idus.us.es/server/api/core/bitstreams/f81ddde4-96bf-4aa4-bf6c-3e14ec744d55/content>

Ministerio del Trabajo del Ecuador. (2025). Acuerdo Ministerial MDT-2025-093. Registro Oficial Sexto Suplemento No. 103. Obtenido de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2025/08/Acuerdo-Ministerial-Nro.-MDT-2025-093-signed.pdf

Ministerio del Trabajo del Ecuador. (2025). Acuerdo Ministerial MDT-2025-102. Registro Oficial Sexto Suplemento No. 117. Obtenido de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2025/08/Acuerdo-Ministerial-Nro.-MDT-2025-102-signed.pdf

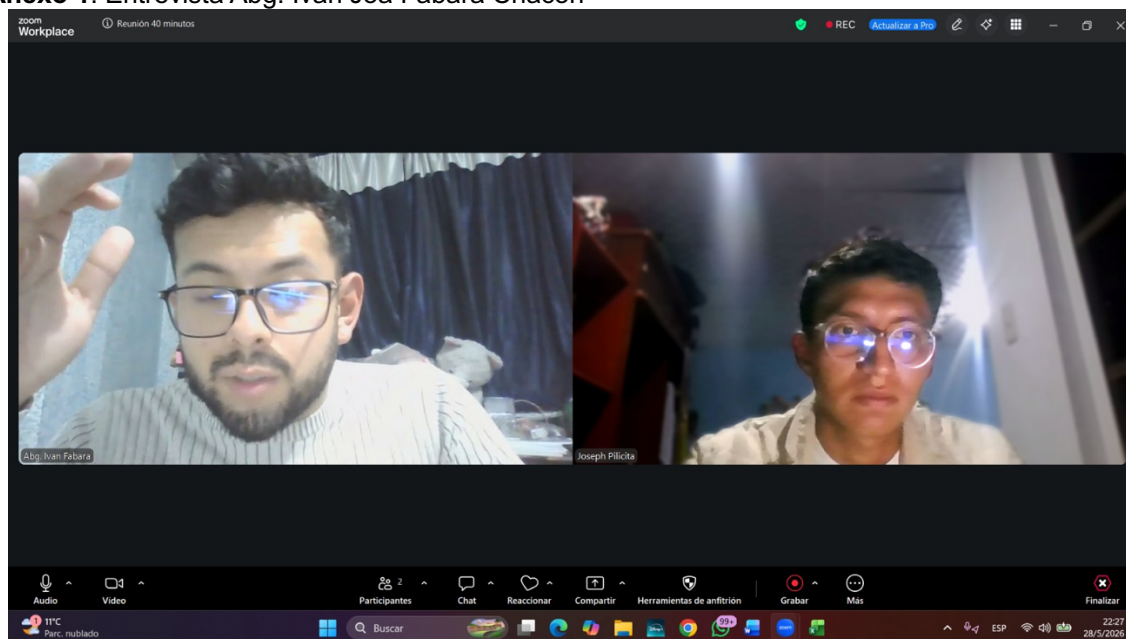
- Olmedo Pérez, J. (2022). Proporcionalidad de la sanción en el derecho administrativo disciplinario.
- Paredes Benítez, M., & Álvarez Gómez, J. (2023). Dificultades probatorias en procedimientos disciplinarios del sector salud.
- Parejo Alfonso, L. (2016). Lecciones de derecho administrativo. Obtenido de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://api.pageplace.de/preview/DT0400.9789587106817_A45368375/preview-9789587106817_A45368375.pdf
- Piñuel y Zabala, I. (2001). Mobbing: Cómo sobrevivir al acoso psicológico en el trabajo. Obtenido de: <https://books.google.es/books?id=VOAowGU4CfEC&printsec=copyright&hl=es#v=onepage&q&f=false>
- Ramos-Galarza, J. (2020). Los alcances de una investigación: descriptivo, correlacional y explicativo. IDUS Universidad de Sevilla. Recuperado de /mnt/data/Dialnet-LosAlcancesDeUnaInvestigacion-7746475.pdf
- Riera Robles, A., & De la Garza Montemayor, D. (2021). Gestión pública y percepción institucional. Obtenido de: <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/68500>
- Santamaría Pastor, J. A. (2018). Principios de derecho administrativo general. Obtenido de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=791262>
- Sánchez Vera, M., et al. (2024). Acoso laboral y potestad disciplinaria en el derecho ecuatoriano. Obtenido de: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46702024000200371

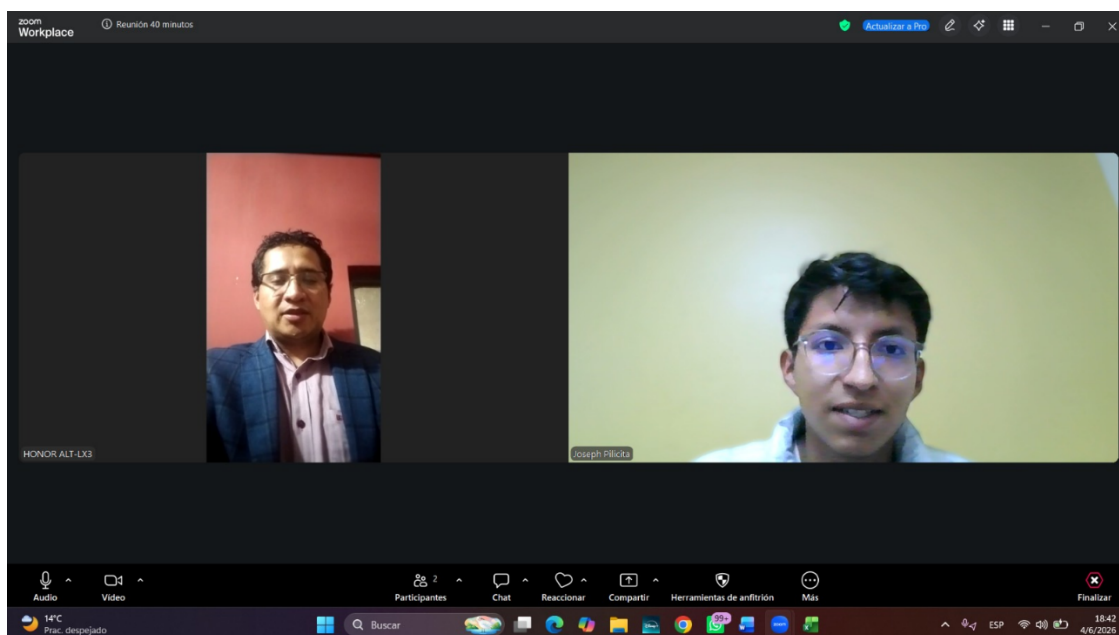
Villalta, A. (2013). Investigación de campo y aproximación etnográfica en instituciones. Editorial Académica Española. Obtenido de: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcgclefindmkaj/https://www.redalyc.org/pdf/1710/171043532012.pdf

Troncoso, C., & Amaya, C. (2017). Técnicas de investigación cualitativa: entrevistas y observación. Editorial Académica Española. Obtenido de: https://www.scielo.org.co/pdf/rfmun/v65n2/0120-0011-rfmun-65-02-329.pdf

ANEXOS

Anexo 1. Entrevista Abg. Iván Joa Fabara Chacón



Anexo #2. Entrevista Abg. Mg. Fernando Silva

Anexo #3. Entrevista Abg. Mg. Gilmar Aguayo Araujo



Anexo #4. Entrevista Dr. Mg. Galo Masabanda

