



Patricia Abigail Criollo-Mantilla

E-mail: pcriollo3@indoamerica.edu.ec - abycr10784@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0009-0006-7394-2017>

Erika Cristina García-Erazo

E-mail: egarcia17@indoamerica.edu.ec - erikagarciaerazo@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8546-3594>

Carrea de Derecho; Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Tecnológica Indoamérica. Ambato, Ecuador

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Criollo-Mantilla, P. A., & García-Erazo, E. C. (2026). El procedimiento administrativo sancionador frente al acoso laboral en el sector público: evaluación de su efectividad y debilidades estructurales. *Revista Sociedad & Tecnología*, 9(S1), 632-649, DOI: <https://doi.org/10.51247/st.v9iS1.252>.

==== O ====

El procedimiento administrativo sancionador frente al acoso laboral en el sector público: evaluación de su efectividad y debilidades estructurales

RESUMEN

El acoso laboral constituye una vulneración grave de la dignidad humana y de los derechos laborales de las y los servidores públicos en el Ecuador. A pesar de la existencia de un marco normativo que lo reconoce como conducta sancionable, persisten dificultades en la aplicación efectiva del procedimiento administrativo sancionador. El objetivo de esta investigación consistió en analizar la eficacia del procedimiento administrativo sancionador vigente en casos de acoso laboral en el ámbito público, a fin de determinar si garantiza la tutela efectiva de las víctimas y el respeto del debido proceso. El estudio adoptó un enfoque cualitativo, de carácter analítico-documental, mediante el examen de normas jurídicas, protocolos institucionales, resoluciones administrativas y literatura especializada. Los resultados evidencian que, aunque el ordenamiento jurídico contempla mecanismos para prevenir, investigar y sancionar el acoso laboral, su aplicación presenta deficiencias estructurales relacionadas con la falta de tipificación específica, la debilidad de las garantías de imparcialidad, la ausencia de medidas de protección oportunas y la desproporción en las sanciones impuestas. Estas falencias reducen la capacidad disuasiva del sistema y generan escenarios de revictimización e impunidad. Se concluye que el procedimiento administrativo sancionador, en su configuración actual, no resulta plenamente eficaz para asegurar una protección integral de los derechos laborales, por lo que se propone el fortalecimiento normativo e institucional del régimen sancionador, orientado a garantizar independencia, proporcionalidad y reparación efectiva.

Palabras clave: Acoso laboral, derecho administrativo sancionador, procedimiento administrativo, sector público, tutela efectiva.

The administrative sanctioning procedure for workplace harassment in the public sector: an evaluation of its effectiveness and structural weaknesses

ABSTRACT

Workplace harassment constitutes a serious violation of human dignity and the labor rights of public servants in Ecuador. Despite the existence of a legal framework that recognizes it as a punishable offense, difficulties persist in the effective application of the administrative sanctioning procedure. The objective of this research was to analyze the effectiveness of the current administrative sanctioning procedure in cases of workplace harassment in the public sector, in order to determine whether it guarantees the effective protection of victims and respect for due process. The study adopted a qualitative, analytical-documentary approach, through the examination of legal norms, institutional protocols, administrative resolutions, and specialized literature. The results show that, although the legal system includes mechanisms to prevent, investigate, and punish workplace harassment, its application suffers from structural deficiencies related to the lack of specific legal definitions, weak guarantees of impartiality, the absence of timely protective measures, and disproportionate sanctions. These shortcomings reduce the system's deterrent capacity and create scenarios of revictimization and impunity. It is concluded that the administrative sanctioning procedure, in its current form, is not fully effective in ensuring comprehensive protection of labor rights. Therefore, a regulatory and institutional strengthening of the sanctioning regime is proposed, aimed at guaranteeing independence, proportionality, and effective redress.

Keywords: Workplace harassment, administrative sanctioning law, administrative procedure, public sector, effective protection.

==== O ====

Procedimento de sanção administrativa para o assédio no local de trabalho no setor público: uma avaliação da sua eficácia e fragilidades estruturais

RESUMO

O assédio no local de trabalho constitui uma grave violação da dignidade humana e dos direitos laborais dos funcionários públicos no Equador. Apesar da existência de um quadro legal que o reconhece como crime punível, persistem dificuldades na aplicação efetiva do procedimento de sanção administrativa. O objetivo desta investigação foi analisar a eficácia do atual procedimento de sanção administrativa em casos de assédio no local de trabalho no setor público, a fim de determinar se garante a proteção efetiva das vítimas e o respeito pelo devido processo legal. O estudo adotou uma abordagem qualitativa, analítico-documental, através do exame de normas legais, protocolos institucionais, resoluções administrativas e literatura especializada. Os resultados mostram que, embora o sistema jurídico inclua mecanismos para prevenir, investigar e punir o assédio no local de trabalho, a sua aplicação sofre de deficiências estruturais relacionadas com a falta de definições legais específicas, fragilidades nas garantias de imparcialidade, ausência de medidas de proteção atempadas e sanções desproporcionais. Estas deficiências reduzem a capacidade dissuasora do sistema e criam cenários de revitimação e impunidade. Daqui se conclui que o procedimento sancionatório administrativo, na sua forma atual, não é totalmente eficaz para garantir a proteção integral dos direitos laborais. Assim sendo, propõe-se um reforço regulatório e institucional do regime sancionatório, visando garantir a independência, a proporcionalidade e a reparação efetiva.

Palavras-chave: Assédio no local de trabalho, legislação sancionatória administrativa, procedimento administrativo, setor público, proteção efetiva.

INTRODUCCIÓN

El acoso laboral constituye una forma de violencia estructural que vulnera los derechos fundamentales de las personas trabajadoras, afectando su salud física y psicológica, su estabilidad profesional y su dignidad humana. Esta problemática ha comenzado a ser visibilizada con mayor fuerza en el ámbito público, donde las relaciones laborales están reguladas bajo estrictos principios de legalidad, debido proceso y respeto a los derechos humanos, tal como lo establece la Constitución de la República del Ecuador de 2008 en su artículo 33, al reconocer el trabajo como un derecho y un deber social, así como una base para la realización del ser humano.

La normativa nacional ha dado pasos importantes para atender esta forma de violencia. Destaca especialmente el Acuerdo Ministerial No. MDT-2021-277 (Ministerio del Trabajo, 2021), que contiene el Protocolo para la Prevención y Atención en casos de discriminación, acoso laboral y toda forma de violencia contra las mujeres en los espacios de trabajo, el cual tiene aplicación obligatoria en todas las instituciones del sector público. El acoso laboral puede adoptar distintas formas y manifestarse en varios niveles jerárquicos, generando efectos negativos tanto individuales como colectivos (López Moya y Pangol Lascano, 2021).

Este protocolo establece procedimientos específicos de actuación para prevenir, denunciar, investigar y sancionar casos de acoso laboral, garantizando la confidencialidad, la protección a la víctima y el respeto al debido proceso (Kahale Carrillo, 2012). Asimismo, el Código Orgánico Administrativo (COA), en sus artículos 218 y siguientes, regula el procedimiento administrativo sancionador, el cual es el mecanismo jurídico a través del cual la administración pública puede imponer sanciones a los servidores que incurran en infracciones administrativas, incluyendo aquellas vinculadas al acoso.

A pesar del avance normativo, en la práctica se identifican diversas falencias que dificultan la efectividad de estos procedimientos. El problema jurídico radica en que, aunque el Protocolo y el COA establecen rutas claras de actuación, estas no logran traducirse en una respuesta oportuna y eficaz frente a los casos reales de acoso laboral en el sector público. Las denuncias son escasas en proporción a la incidencia del problema, los procesos suelen ser lentos y con escasa perspectiva de género, y muchas veces las víctimas no reciben medidas de protección adecuadas.

Para autores como Vallejo Ortega (2024), menciona que el acoso laboral, según la normativa ecuatoriana y los protocolos vigentes, exige a instituciones públicas y empleadores privados garantizar los derechos de los trabajadores, especialmente en casos de violencia o discriminación, adaptando su normativa interna conforme a los principios establecidos en el marco legal nacional e internacional. Esto pone en evidencia que el marco normativo vigente no se aplica con la rigurosidad y sensibilidad requeridas, lo cual alimenta una cultura institucional de silencio, impunidad y revictimización.

La importancia del tema se justifica desde la necesidad de fortalecer el rol garante del Estado frente a las obligaciones que le impone tanto la Constitución como los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Además, el artículo 11 de la Constitución ecuatoriana establece el principio de igualdad formal y material, lo cual obliga a adoptar medidas positivas y diferenciadas para proteger a los grupos vulnerables, como las mujeres víctimas de violencia institucional.

El objetivo de este estudio es analizar el procedimiento administrativo sancionador vigente frente al acoso laboral en el ámbito público para determinar su eficacia. La investigación parte de una metodología analítica soportada en el análisis de documentos

Metodología

La presente investigación adopta un enfoque cualitativo con una metodología analítica sustentada en el examen sistemático de fuentes documentales. Este enfoque resulta

pertinente para el análisis de fenómenos jurídicos y sociales complejos, ya que permite interpretar normas, doctrinas y prácticas institucionales desde una perspectiva crítica y reflexiva. La investigación cualitativa se caracteriza por su capacidad para comprender la realidad social a partir del análisis contextual de la información y de la interpretación de los significados presentes en los documentos y discursos académicos (Espinoza Freire, 2020; Espinoza-Freire, 2025).

El diseño metodológico se fundamenta en la revisión y análisis de normativa jurídica relevante, entre la que destacan la Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica del Servicio Público y diversos protocolos institucionales relacionados con la prevención y atención del acoso laboral en el sector público. Asimismo, se examinan resoluciones administrativas, informes institucionales y literatura especializada que abordan la problemática del acoso laboral y el funcionamiento del procedimiento administrativo sancionador (Altés Tárrega, 2022; Pons Carmena, 2020).

La recopilación de la información se realizó mediante la consulta de bases de datos académicas y repositorios científicos que permiten acceder a literatura jurídica y científica actualizada. La búsqueda de información se desarrolló a través de estrategias sistemáticas orientadas a identificar artículos científicos, libros y documentos técnicos relevantes para el objeto de estudio, lo cual constituye una fase fundamental dentro del proceso investigativo, ya que permite garantizar la calidad, pertinencia y confiabilidad de las fuentes utilizadas (Espinoza Freire, 2020; Espinoza-Freire, 2025).

Además del análisis del marco normativo, se revisaron estudios académicos, informes de organismos internacionales y documentos técnicos que permiten contrastar la regulación jurídica del acoso laboral con los estándares de tutela efectiva, debido proceso y protección de los derechos humanos en el ámbito laboral. Este proceso de revisión documental posibilita identificar coincidencias, vacíos normativos y desafíos institucionales en la aplicación del procedimiento sancionador dentro del sector público ecuatoriano.

La técnica empleada para el análisis de la información fue el análisis crítico de contenido, orientado a identificar categorías temáticas relacionadas con la tipificación del acoso laboral, la eficacia del procedimiento administrativo sancionador, las garantías procesales y los mecanismos de protección de las víctimas. Este tipo de análisis permite interpretar de manera sistemática los documentos revisados y establecer relaciones entre los marcos normativos y su aplicación práctica en el ámbito institucional.

Asimismo, el desarrollo de la investigación se sustentó en principios éticos fundamentales propios del quehacer científico, tales como la rigurosidad académica, la adecuada citación de las fuentes consultadas y el respeto a la integridad intelectual de los autores. La ética en la investigación constituye un elemento esencial para garantizar la transparencia y la credibilidad del conocimiento científico, especialmente en estudios de carácter jurídico y social (Espinoza-Freire, 2022).

En este sentido, la investigación cualitativa no solo permite comprender la estructura normativa del procedimiento administrativo sancionador frente al acoso laboral, sino también reflexionar críticamente sobre sus limitaciones y desafíos en el contexto institucional ecuatoriano. De esta manera, el estudio contribuye a generar conocimiento académico que puede orientar futuras reformas jurídicas y políticas públicas destinadas a fortalecer la protección de los derechos laborales en el sector público (Espinoza-Freire, 2025).

DESARROLLO

Acoso laboral

El acoso laboral, es una conducta sistemática de hostigamiento, intimidación o violencia psicológica ejercida sobre un trabajador por parte de superiores, compañeros o incluso subordinados dentro del ámbito laboral. Esta conducta no se manifiesta de forma aislada, sino que se repite de manera prolongada en el tiempo, generando efectos negativos en la salud

física y emocional de la víctima, así como en su desempeño profesional. A nivel internacional, se reconoce el acoso laboral como una forma de violencia que vulnera la dignidad como derechos fundamentales en el ámbito laboral, especialmente en el sector público.

En el contexto jurídico ecuatoriano, el acoso laboral ha sido incorporado progresivamente en la normativa laboral y administrativa como una conducta reprochable que debe ser prevenida, investigada y sancionada (Amaya et al., 2007). La Ley Orgánica del Servicio Público, reconoce expresamente la figura del acoso laboral, estableciendo sanciones para quienes incurran en este tipo de actos, la legislación aún presenta desafíos en cuanto a su aplicación uniforme y a la protección efectiva de las víctimas. La administración debe actuar bajo principios constitucionales, no solo legales, garantizando derechos mediante un control basado en la Constitución y la jurisprudencia (Buitrón Salazar, 2023).

Para los autores Calle Romero y Pachano Zurita (2025) consideran, que el acoso laboral se determina por la gravedad de la conducta denunciada. En cada institución, el área de talento humano es la primera instancia que recibe la denuncia y tiene el deber de evaluar la seriedad de los hechos expuestos. El acoso puede manifestarse de múltiples formas: insultos, humillaciones, sobrecarga de trabajo injustificada, aislamiento, desprestigio profesional, entre otros. Estas conductas, aunque sutiles, afectan el ambiente institucional y reducen la eficiencia del servicio, por lo que requieren una respuesta estructural desde la propia institución y garantizando los Derechos constitucionales (Fernández Muñoz y Escobar Pérez, 2021).

Uno de los principales obstáculos para erradicar el acoso laboral es la dificultad para denunciarlo. Las víctimas suelen enfrentar represalias, dudas sobre la eficacia de los procedimientos o miedo a perder sus empleos. A esto se suma la falta de preparación de algunas autoridades para identificar y tratar adecuadamente estos casos de acoso. La conceptualización clara del acoso laboral es el primer paso para su prevención y tratamiento oportuno en el ámbito administrativo.

El acoso laboral es una forma de violencia estructural que afecta derechos humanos fundamentales como la dignidad, la salud, el trabajo y la integridad psicosocial (Lanata Fuenzalida, 2018). Reconocerlo jurídicamente como tal es esencial para habilitar mecanismos de protección, sanción y reparación que garanticen la justicia laboral y la salud organizacional en las instituciones públicas. La legislación laboral ecuatoriana no contempla la reparación integral para víctimas, pese a que la normativa constitucional reconoce medidas que van más allá de la compensación económica, como restitución, rehabilitación y garantías de no repetición (Burbano González y López Soria, 2022).

El acoso laboral en el sector público

El sector público no está exento del fenómeno del acoso laboral. De hecho, la estructura jerárquica de muchas instituciones estatales, así como la rigidez de sus procesos internos, puede facilitar condiciones para que estas conductas se perpetúen. A diferencia del sector privado, donde a veces existen políticas más modernas de gestión del talento humano, muchas entidades públicas carecen de protocolos eficaces y de una cultura organizacional que desincentive prácticas abusivas o discriminatorias.

Los autores Sarmiento Sarmiento y Suarez Vanegas (2024) consideran que, en Derecho Penal, a diferencia del administrativo, se sancionan conductas tipificadas como delitos en el COIP, donde el juez, considerando atenuantes, agravantes y pruebas, decide la pena dentro de un rango legal, ajustándola según la gravedad y consecuencias del hecho. En el Ecuador, diversos informes de la Defensoría del Pueblo y denuncias públicas han evidenciado que el acoso laboral en instituciones públicas es más frecuente de lo que se reconoce formalmente. Las víctimas suelen ser mujeres, jóvenes en cargos temporales o servidores que denuncian irregularidades, lo que evidencia un patrón de violencia institucional que trasciende lo personal, este tipo de acoso se ve agravado por la sensación de impunidad ante la inacción o complicidad de autoridades superiores.

La normativa ecuatoriana contempla mecanismos para sancionar el acoso laboral en el sector público, como lo establece la LOSEP y sus reglamentos. Su aplicación práctica encuentra límites cuando las autoridades responsables no actúan con diligencia o imparcialidad. Muchos procesos quedan inconclusos, se dilatan injustificadamente o se archivan sin explicación, lo que desmotiva a las víctimas y debilita la institucionalidad. La Ley del Servicio Público sanciona a los funcionarios que incurrir en hostigamiento reiterado que vulnere la dignidad y estabilidad laboral de otro trabajador, reconociendo estas conductas como formas de violencia psicológica dentro del entorno institucional (Robalino Villafuerte et al., 2022).

La falta de capacitaciones permanentes sobre derechos laborales, prevención de la violencia y procedimientos sancionatorios en las entidades públicas contribuye a la normalización de ciertas conductas que constituyen acoso laboral. Frases ofensivas, asignación de tareas degradantes o rumores malintencionados son tolerados como parte de una supuesta cultura institucional, lo cual perpetúa la violencia simbólica. Debe ser erradicada por parte de las mismas instituciones del Estado, mediante capacitaciones.

Es necesario fortalecer los canales internos de denuncia, establecer equipos especializados en atención a víctimas y garantizar la independencia de los órganos disciplinarios dentro del sector público. Solo así se podrá avanzar hacia una administración pública ética, responsable y respetuosa de los derechos laborales y humanos. El procedimiento disciplinario corrige las faltas de los servidores públicos, sancionando conductas contrarias a la ley para restablecer la legalidad administrativa (Quishpe Mosquera y Ruiz Bautista, 2023).

La eficacia del procedimiento sancionador en caso de acoso laboral

La eficacia del procedimiento administrativo sancionador en casos de acoso laboral depende de diversos factores que van desde la claridad normativa hasta la voluntad institucional de aplicar la ley con celeridad, imparcialidad y enfoque de derechos. En muchos casos, aunque existan normas claras, la falta de voluntad política o técnica de las autoridades genera impunidad y revictimización. El derecho administrativo sancionador es un mecanismo que permite a las autoridades regular el comportamiento ciudadano para mantener el orden social. Su verdadera eficacia no radica solo en sancionar, sino en prevenir, por lo que es esencial que las personas conozcan claramente qué conductas constituyen infracciones (Paredes Chiluisa, 2023).

En el caso ecuatoriano, si bien se reconoce el acoso laboral como una falta administrativa grave, persisten dudas respecto a si las sanciones realmente logran disuadir este tipo de conductas o si los procedimientos permiten una protección integral de las víctimas. La eficacia del procedimiento no solo se mide en el castigo, sino también en la capacidad del sistema para prevenir nuevas agresiones y reparar el daño causado. Uno de los principales problemas identificados es la lentitud de los procedimientos.

Las víctimas muchas veces deben esperar meses o incluso años para que se resuelva su caso, lo que puede generar desmotivación, renuncias o incluso cuadros de ansiedad y depresión. Además, los mecanismos de prueba son limitados, especialmente cuando se trata de conductas psicológicas difíciles de demostrar sin testigos o documentos directos. El acoso es una manifestación de abuso de poder, ya sea deliberada o inconsciente, que se sostiene en patrones culturales normalizados y estructuras sociales permisivas, en las que intervienen tanto los individuos como el entorno institucional que tolera su persistencia (Ochoa Díaz et al., 2021).

Otro aspecto que compromete la eficacia del sistema es la falta de autonomía de los órganos disciplinarios dentro de las entidades públicas. En ciertos casos, los encargados de resolver las denuncias están subordinados jerárquicamente al agresor o forman parte del mismo entorno institucional, lo cual crea un conflicto de intereses evidente la cual pone en conflicto la administración pública mediante estos casos de acoso laboral. Poniendo en riesgo la imparcialidad del proceso y la credibilidad del sistema sancionador.

Para que el procedimiento sancionador sea eficaz, no basta con contar con normas: es

necesario garantizar un proceso ágil tanto como transparente, con enfoque de género, con independencia institucional y acompañado de medidas de protección inmediatas para la víctima. Solo bajo estas condiciones el sistema podrá cumplir su función disuasiva, reparadora y transformadora dentro del servicio público. La gravedad de estas conductas resalta la urgencia de proteger a las víctimas, ya que sus efectos trascienden lo físico y emocional, comprometiendo su estabilidad y, en casos extremos, su vida, esto justifica la necesidad de una regulación específica que aborde adecuadamente esta problemática (Villatoro Rodríguez, 2023).

Procedimiento administrativo en el acoso laboral

El procedimiento sancionador por acoso laboral en el sector público ecuatoriano se rige por el Código Orgánico Administrativo y la Ley del Servicio Público. Para Este proceso inicia generalmente con la denuncia presentada por la víctima o por un tercero que tenga conocimiento de los hechos. La fase probatoria permite presentar diversos medios para demostrar la existencia de conductas hostiles y sus efectos en la salud de la persona afectada, como certificados médicos y evaluaciones psicológicas deben evidenciar que los daños físicos o emocionales, como ansiedad, insomnio o estrés, son consecuencia directa del entorno laboral conflictivo (Salazar Ramírez et al., 2024).

Una vez admitida la denuncia, se abre una etapa de instrucción en la que se recopilan pruebas, se solicitan informes y se toma declaración a las partes involucradas, durante este proceso, es esencial que se garantice el derecho a la defensa del presunto infractor y la confidencialidad de la víctima. Es posible dictar medidas de protección inmediatas para evitar nuevas agresiones mientras se desarrolla la investigación. La autoridad instructora emite un informe con sus conclusiones y recomendaciones, si se determina la existencia de responsabilidad administrativa, se traslada el expediente a la autoridad sancionadora, quien tiene la facultad de imponer la sanción correspondiente.

Para Mac Donald Quineno (2022) el acoso laboral ocurre dentro de dinámicas de poder desiguales, donde las diferencias sociales estructuran y refuerzan las relaciones de dominio. Las sanciones pueden ir desde la amonestación escrita hasta la destitución del cargo, dependiendo de la gravedad de los hechos y los antecedentes del servidor, en el procedimiento sancionador, rigen principios fundamentales como el debido proceso, la presunción de inocencia, el principio de tipicidad y la proporcionalidad de la sanción. No obstante, en la práctica, muchas veces estos principios no se aplican correctamente, lo que afecta tanto la protección de la víctima como los derechos del denunciado.

Las decisiones administrativas pueden ser impugnadas mediante recursos administrativos reposición, apelación o mediante acción contencioso administrativa. Este aspecto es clave, ya que permite el control judicial de las actuaciones administrativas, si el proceso inicial es deficiente, esta revisión judicial difícilmente subsanará las vulneraciones ya cometidas. Los códigos de ética, de cumplimiento obligatorio entre trabajadores, son esenciales para prevenir conductas hostiles, ya que promueven el respeto, la salud ocupacional y una comunicación adecuada ya que es deber del empleador garantizar un entorno sano y adecuado para el desempeño de las funciones del personal (Burneo Burneo y Burneo Carrera, 2021).

El procedimiento administrativo para casos de acoso laboral en el ámbito público se inicia con la presentación de la denuncia ante la autoridad competente, siguiendo el protocolo institucional que garantiza la confidencialidad y protección de las partes involucradas (Mangarelli, 2011). Luego, se realiza una investigación preliminar para verificar los hechos y recopilar pruebas, seguida de la apertura formal del proceso sancionador si existen indicios suficientes. Durante el procedimiento, se garantiza el derecho a la defensa y la igualdad de las partes, culminando con una resolución administrativa que puede imponer medidas disciplinarias al agresor y acciones para la reparación del daño a la víctima. Sobre este protocolo busca asegurar así que exista un trámite ágil, transparente y justo, fomentando un ambiente laboral respetuoso y libre de violencia.

Características propias del procedimiento:

- Presentación formal de la denuncia ante la autoridad administrativa o unidad especializada en la entidad pública.
- Apertura de un proceso administrativo para investigar y verificar los hechos denunciados.
- Garantía del derecho a la defensa y contradicción para el presunto agresor.
- Aplicación de medidas provisionales para proteger a la víctima durante el proceso.
- Resolución administrativa que puede imponer sanciones conforme a la normativa.
- Posibilidad de interponer recursos administrativos y judiciales contra la resolución.

El manejo del acoso laboral en las instituciones públicas de Ecuador está guiado por el Protocolo para la Prevención y Atención de la Violencia en el Trabajo, un instrumento que establece un marco técnico y administrativo para atender denuncias y aplicar sanciones con respeto a los principios de igualdad, dignidad y no discriminación. Este procedimiento comienza con la denuncia de una conducta hostil, la cual puede ser presentada por la víctima, terceros o autoridades, y activa una etapa preliminar confidencial donde se evalúa la necesidad de una investigación o mediación.

Al confirmarse la posible infracción, se inicia un proceso administrativo que garantiza el debido proceso, incluyendo la defensa y la imparcialidad. El procedimiento puede derivar en sanciones con impacto laboral e incluso en acciones legales. Un aspecto relevante del protocolo es su enfoque en la perspectiva de género e interseccionalidad, que permite identificar formas complejas y sutiles de acoso que anteriormente eran ignoradas.

El protocolo enfrenta grandes dificultades como la limitada difusión, falta de capacitación del personal, temor a represalias y escasa coordinación con la Ley Orgánica del Servicio Público. Muchas veces, las autoridades no aplican las pautas específicas del protocolo, afectando la efectividad de las sanciones y perpetuando principalmente la impunidad en ambientes jerárquicos. Aunque el protocolo se constituye como un avance importante para enfrentar el acoso laboral en el sector público, su correcta implementación es esencial para que el procedimiento administrativo sancionador funcione realmente como una verdadera herramienta de protección y control institucional.

Discusión jurídica

Inercia administrativa en la activación del procedimiento sancionador

En el contexto del sector público ecuatoriano, el acoso laboral representa un problema estructural que se manifiesta de manera silenciosa y persistente en las relaciones laborales. Esta forma de violencia no solo afecta la integridad psicológica y emocional de las personas trabajadoras, sino que también compromete el funcionamiento ético y jurídico de las instituciones estatales. El acoso laboral genera estrés continuo que puede derivar en Burnout, afectando seriamente la salud del trabajador (Rivera Chavez y Tole Acosta, 2024).

La existencia de instrumentos como el Acuerdo Ministerial MDT-2021-277 (Ministerio del Trabajo, 2021), que contiene el Protocolo para la Prevención y Atención en casos de discriminación, acoso laboral y toda forma de violencia contra las mujeres en los espacios de trabajo, no ha logrado frenar la normalización de este tipo de agresiones ni ha generado una respuesta efectiva y sostenida por parte de las autoridades administrativas. Este contexto evidencia un fenómeno recurrente que puede denominarse inercia administrativa, entendido como la falta de reacción adecuada y oportuna por parte de los entes responsables cuando se enfrentan a denuncias o indicios de acoso laboral.

Los autores Pérez Ruiz y Zamora Vásquez (2025) consideran que, en Ecuador algunos servidores públicos son presionados a renunciar bajo amenazas, lo que refleja abuso de poder y falta de control, afectando su bienestar y la calidad del servicio estatal. La inercia administrativa se encuentra arraigada en una cultura institucional que prefiere el silencio antes que la confrontación con prácticas abusivas, sobre todo cuando estas involucran a funcionarios de alto rango o de influencia dentro de la estructura jerárquica. Esta cultura de impunidad encuentra respaldo en la carencia de procedimientos internos ágiles, en la falta de

capacitación especializada en temas de violencia laboral, y en la ausencia de autonomía funcional de las unidades encargadas de tramitar las denuncias.

Muchas veces el miedo al desprestigio institucional o a generar conflictos internos motiva a los directivos a desestimar las denuncias o dilatar los procesos disciplinarios, generando un doble daño a la víctima: el infligido por el agresor y el causado por la negligencia del aparato administrativo, desde una perspectiva jurídica, la inercia administrativa configura una vulneración indirecta pero grave de los derechos fundamentales, especialmente del derecho al trabajo digno, la igualdad, la no discriminación, la protección contra la violencia y la tutela efectiva que debe tener un proceso.

La omisión estatal ante una denuncia de acoso puede equipararse a una forma de violencia institucional, al perpetuar la situación de abuso y desproteger a quien sufre la agresión. Este tipo de inacción contraviene el principio de debida diligencia, conforme al cual el Estado, a través de sus instituciones, está obligado a prevenir, investigar y sancionar los actos de violencia y discriminación laboral. La debida diligencia es un estándar clave en derechos humanos y resulta esencial frente al acoso laboral, que deteriora la salud mental y el desempeño del trabajador (Velázquez Torres et al., 2025).

El Acuerdo Ministerial MDT-2021-277 (Ministerio del Trabajo, 2021) establece una serie de obligaciones para las instituciones del sector público, entre ellas la creación de rutas internas para la denuncia, investigación y atención de casos de acoso laboral. En la práctica muchas instituciones no han implementado estos mecanismos de forma efectiva o han limitado su aplicación a acciones meramente formales. Para Vallejo Ortega (2024) considera, que el acoso laboral puede sancionarse con multas y suspensión, pero se excluyen del concepto tareas propias del cargo asignadas temporalmente, garantizando así el debido proceso.

Algunas entidades se limitan a receptar las denuncias, pero no inician los procedimientos sancionadores correspondientes, o bien remiten la responsabilidad a otras instancias, como la Defensoría del Pueblo o el Ministerio del Trabajo, sin asumir la obligación de acción inmediata que les impone el protocolo. Esta dilación procesal incrementa el riesgo de revictimización, genera impunidad y debilita el principio de confianza legítima que deben inspirar las instituciones.

Desde la óptica del derecho administrativo, esta inacción se convierte en una infracción al principio de legalidad, que obliga a los servidores públicos a actuar conforme a derecho, dentro del ámbito de sus competencias y en cumplimiento de los fines públicos (Morocho Guaman, 2021). El debido proceso garantiza un juicio justo, como también el acceso a pruebas, defensa legal y decisiones fundamentadas, asegurando la participación como el control judicial en lo administrativo (Alomaliza Zumba et al., 2024).

La omisión en la tramitación de un procedimiento sancionador por acoso laboral, pese a la existencia de una denuncia, vulnera también el principio de eficacia, el cual obliga a la administración a adoptar decisiones oportunas y pertinentes para el cumplimiento de los objetivos institucionales (Robalino Sánchez y Pachano Zurita, 2024). Por tanto, no activar el procedimiento sancionador frente a una denuncia fundada podría incluso ser considerado como falta administrativa o causal de responsabilidad disciplinaria para los servidores responsables.

En este marco, resulta necesario destacar que la inercia administrativa no se limita al silencio o la omisión total. También puede manifestarse en la tramitación deficiente, parcial o sesgada de los expedientes disciplinarios, como ocurre cuando no se recaban pruebas suficientes, se ignoran testimonios claves, se vulnera el derecho a la defensa, o se emiten resoluciones inmotivadas. En todos estos casos, la ineficacia del procedimiento sancionador produce un efecto de impunidad funcional que perpetúa las condiciones de desigualdad y hostigamiento.

López Moya y Pangol Lascano (2021) establecen que Ecuador regula el acoso laboral con enfoque de género, permitiendo denuncias digitales o físicas y facultando a Talento Humano a iniciar sanciones para proteger a las víctimas, especialmente en el sector público. Superar

esta situación implica no solo el fortalecimiento normativo del procedimiento sancionador, sino también una transformación institucional profunda que abarque la capacitación obligatoria del personal directivo y administrativo, la creación de unidades especializadas en violencia laboral dentro de cada entidad pública, la garantía de independencia funcional de los instructores disciplinarios y la inclusión de mecanismos de supervisión externa, como observatorios de derechos laborales o veedurías ciudadanas (Valverde, 2007).

Además, es indispensable establecer sistemas de evaluación y seguimiento de la aplicación del Protocolo MDT-2021-277 (Ministerio del Trabajo, 2021), con indicadores claros sobre el número de denuncias receptadas, los procedimientos iniciados, las medidas de protección adoptadas, y las sanciones impuestas. Esta información debe ser pública y transparente, respetando la confidencialidad de las víctimas, pero permitiendo el control social y la rendición de cuentas sobre la eficacia de las políticas institucionales de prevención y atención del acoso laboral.

La inercia administrativa en el tratamiento del acoso laboral dentro del sector público ecuatoriano constituye una de las principales barreras para la garantía efectiva de los derechos laborales y humanos de las personas trabajadoras. Esta inacción institucional perpetúa una cultura de impunidad, socava la confianza en el aparato público y genera condiciones propicias para la reiteración de actos de hostigamiento (Paredes-Chiluisa et al., 2022).

Se requiere una intervención jurídica y política decidida, que combine reformas normativas, rediseño institucional y una vigilancia permanente de la sociedad civil para lograr que el procedimiento administrativo sancionador deje de ser una formalidad vacía y se convierta en un verdadero instrumento de justicia, reparación y no repetición. El Código Orgánico Administrativo mejora el Derecho Administrativo en Ecuador al definir procesos y proteger derechos, complementado por normas constitucionales sobre procedimientos administrativos (Buitrón Salazar, 2023).

La tensión entre la jerarquía institucional y la imparcialidad en los procesos sancionadores por acoso laboral: ¿garantías procesales o subordinación normativa?

La administración pública ecuatoriana se organiza en torno a principios fundamentales que garantizan su funcionamiento. Entre ellos, la jerarquía es un eje vertebral que estructura las relaciones de mando y subordinación entre los servidores públicos. Este principio permite el cumplimiento de metas institucionales, pero también puede generar asimetrías de poder que dificultan la aplicación de justicia en los procedimientos administrativos para que así exista un debido proceso en los actos administrativos.

Esta situación se vuelve crítica cuando se trata de investigar y sancionar a funcionarios que ostentan cargos jerárquicos elevados. La subordinación del personal investigador compromete la independencia que debería regir el proceso sancionador, la jerarquía, lejos de garantizar eficiencia, termina obstruyendo el ejercicio pleno de derechos. En Ecuador, el acoso laboral se sanciona con despido en el sector público y es causal para decisiones laborales en el sector privado (Burbano González y López Soria, 2022).

La imparcialidad es una garantía fundamental dentro del procedimiento administrativo sancionador. Está recogida en el Código Orgánico Administrativo como un principio rector que debe guiar las actuaciones de la administración pública, en la práctica institucional ecuatoriana, este principio se encuentra en tensión constante con la estructura jerárquica. Cuando la persona denunciada es un superior directo, quienes deben investigar el hecho están en una posición de subordinación funcional (Vega Millán, 2025). Esta condición impide que actúen con libertad, objetividad como sin temor a represalias, el proceso disciplinario pierde su legitimidad, y las víctimas quedan expuestas a nuevas formas de violencia institucional.

Una de las principales consecuencias de esta tensión es la falta de denuncia por parte de las víctimas. El temor a represalias, a ser reubicadas, estigmatizadas o incluso despedidas, impide que muchos actos de acoso laboral sean visibilizados. La jerarquía actúa entonces

como una barrera para acceder a la justicia administrativa, erosionando el derecho a la tutela efectiva. A esto se suma la carencia de protocolos claros de actuación ante conflictos de intereses. Muchas instituciones carecen de mecanismos para garantizar que los investigadores sean realmente imparciales. Considerando que, sin garantías mínimas, los procedimientos disciplinarios se transforman en formalidades vacías de contenido real.

La dependencia institucional de los órganos instructores limita su autonomía y afecta la imparcialidad del proceso disciplinario. El proceso disciplinario queda condicionado por intereses institucionales, políticos o personales, las instituciones rara vez aplican mecanismos de protección para denunciantes o testigos, lo que aumenta la vulnerabilidad de quienes participan en el proceso, considerando esta ausencia de garantías incrementa la impunidad y mina la confianza en el sistema administrativo. La Constitución de la República del Ecuador protege la integridad y el derecho a un trabajo digno, libre de violencia y con condiciones justas y humanas (Robalino Villafuerte et al, 2022).

La Constitución de la República del Ecuador establece que toda persona tiene derecho a un debido proceso, no solo en sede judicial sino también en sede administrativa. Esto incluye el derecho a ser juzgado por autoridades competentes, independientes e imparciales. La subordinación jerárquica de los operadores del proceso contraviene directamente este mandato constitucional, tratados internacionales ratificados por el Ecuador, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, refuerzan la necesidad de contar con procedimientos justos. Cuando la estructura jerárquica impide el desarrollo de un proceso imparcial, el Estado incurre en responsabilidad por violación de derechos fundamentales.

Para Villatoro Rodríguez (2023), el acoso daña la integridad física, emocional y moral desde relaciones de poder desiguales. Su impacto y ausencia de regulación específica plantean la necesidad de una respuesta penal clara. Ante esta problemática, se necesita reformar el modelo sancionador en el sector público, creando comisiones disciplinarias independientes y con personal capacitado, así como establecer mecanismos claros de recusación para asegurar imparcialidad y confianza en el proceso. La existencia de estas garantías contribuiría a restituir la confianza de los trabajadores en los procedimientos administrativos.

También se debe fortalecer el papel de organismos externos como la Defensoría del Pueblo o las instancias de control interno. Estos actores pueden actuar como garantes de imparcialidad, supervisando el cumplimiento de los principios del debido proceso en los procedimientos administrativos. Se debe incorporar la perspectiva de género y derechos humanos en la formación de los instructores disciplinarios. Esto permitirá que los procesos no solo sean imparciales, sino también sensibles al contexto de vulnerabilidad de las víctimas. La garantía de imparcialidad requiere no solo normas, sino también estructuras institucionales adecuadas para su aplicación real y efectiva.

Vacíos normativos en el régimen sancionador aplicable al acoso laboral: entre la tipificación ambigua, la falta de proporcionalidad en las sanciones y su eficacia

Uno de los mayores desafíos del proceso administrativo sancionador en casos de acoso laboral en el Ecuador es la debilidad del marco normativo vigente. A pesar de que existen normas generales que abordan el acoso, no se cuenta con una tipificación clara, específica y detallada de esta conducta en el contexto administrativo. Esta ambigüedad jurídica dificulta la determinación de responsabilidades, debilita los procedimientos y deja un margen amplio para interpretaciones subjetivas que afectan la seguridad jurídica tanto de la víctima como del denunciado.

Para la autora Buitrón Salazar (2023), el procedimiento administrativo asegura la juridicidad y el control en la gestión pública, protegiendo derechos y exigiendo decisiones responsables y motivadas por parte de las autoridades. El Código Orgánico Administrativo establece los principios del régimen sancionador, pero no incorpora una descripción exhaustiva del acoso laboral como infracción. Esta omisión obliga a las instituciones a subsumir estos actos en categorías genéricas como faltas graves o incumplimiento de funciones. Al no existir un tipo infractor específico, los operadores del proceso carecen de parámetros normativos sólidos

para calificar las conductas denunciadas (Bazurto Macías et al, 2021). Esto genera en el sistema judicial procesos inseguros, débiles en cuanto a su estructura legal y vulnerables frente a impugnaciones.

El Acuerdo Ministerial MDT-2021-277 (Ministerio del Trabajo, 2021), que establece un protocolo para prevenir y atender casos de acoso laboral y discriminación, representa un avance importante en términos de política institucional. Sin embargo, este instrumento no tiene rango de ley ni desarrolla un régimen sancionador detallado. Es decir, se trata de un protocolo de carácter preventivo y orientador, pero no punitivo. Como consecuencia, su aplicabilidad queda limitada a la voluntad de las autoridades institucionales, que en muchos casos optan por no ejecutar acciones sancionadoras debido a la falta de una base legal clara y obligatoria.

La falta de una escala sancionadora proporcional es otro de los problemas graves del sistema, las sanciones que se aplican a quienes cometen acoso laboral varían arbitrariamente de una institución a otra. En algunos casos, se imponen amonestaciones escritas sin mayor consecuencia, mientras que, en otros, la sanción puede ser la remoción del cargo, esta disparidad no responde a criterios de justicia ni a una evaluación objetiva de la gravedad del hecho, sino a la discrecionalidad de los órganos administrativos. Esta situación contraviene el principio constitucional de legalidad, que exige que toda sanción esté previamente establecida en la ley y sea aplicada conforme a parámetros claros y proporcionales.

La Constitución de la República del Ecuador dispone que toda persona sujeta a un procedimiento tiene derecho a ser juzgada con arreglo a normas claras, previas y proporcionales. Este principio, ampliamente desarrollado por la Corte Constitucional, obliga al legislador a establecer marcos normativos que delimiten con precisión las conductas sancionables y las consecuencias jurídicas asociadas. La ambigüedad del régimen disciplinario sobre el acoso laboral deja a las víctimas indefensas y fomenta la impunidad. Dado que el acoso y el Burnout están vinculados, es crucial prevenir el acoso, especialmente en sectores vulnerables como deporte, educación y salud, para proteger la salud laboral (Rivera Chavez y Tole Acosta, 2024).

El procedimiento sancionador no contempla adecuadamente los elementos subjetivos del acoso, como la intencionalidad, la reiteración, o el impacto psicológico. Tampoco se diferencian los distintos tipos de acoso vertical descendente, ascendente u horizontal, lo que impide valorar el contexto jerárquico en el que se producen estas conductas. Esta ausencia de tipologías específicas como también limita la capacidad de análisis de los órganos disciplinarios, que muchas veces desconocen la complejidad del fenómeno y lo reducen a hechos aislados o a malos entendidos.

La falta de una definición legal autónoma de acoso laboral también dificulta la capacitación y especialización de los operadores jurídicos. Al no existir una norma clara que determine los elementos estructurales de esta conducta, los instructores disciplinarios carecen de herramientas técnicas para identificar y valorar adecuadamente los hechos. Esto se traduce en procesos mal instruidos, pruebas deficientemente recabadas y decisiones que no resisten el control de legalidad. La inseguridad jurídica afecta tanto a víctimas como a presuntos agresores, y mina la legitimidad del sistema disciplinario en su conjunto.

El COA no incluye medidas cautelares específicas para proteger a las víctimas durante el proceso, omitiendo acciones concretas como reubicar al agresor o garantizar la confidencialidad. El acoso laboral expone deficiencias éticas en los ambientes laborales y refleja los valores morales presentes en las organizaciones (Mac Donald Quiceno, 2022). Esta omisión agrava la situación de riesgo de las personas afectadas, quienes muchas veces deben continuar trabajando bajo la supervisión directa de su agresor mientras se tramita el proceso. Por lo que contraviene los principios de prevención y no revictimización, que deberían guiar toda actuación en casos de violencia laboral.

Es urgente una reforma legislativa integral que incorpore el acoso laboral como una infracción autónoma dentro del régimen disciplinario público, tomando en cuenta que esta reforma debe

establecer una definición legal clara, que considere tanto los elementos objetivos como subjetivos de la conducta. También debe contemplar una clasificación de faltas según su gravedad, con sanciones proporcionales que garanticen justicia restaurativa y prevención general, debe prever medidas de protección durante el proceso, Los mecanismos de reparación para la víctima y garantías procesales para todas las partes involucradas, ya que el acoso laboral debe incluirse en las leyes de salud laboral, con prevención y sanciones para proteger la salud y evitar conflictos en el trabajo (Ochoa Díaz et al., 2021).

Una regulación adecuada también debe reconocer las particularidades del entorno público. En este contexto, es necesario prever mecanismos que permitan separar jerárquicamente al agresor del espacio laboral de la víctima, sin que esto implique afectaciones salariales o funcionales para quien denuncia. El trabajo es un derecho esencial para el bienestar personal y el desarrollo económico. En Ecuador, la regulación del acoso laboral llegó tarde, dejando vulnerables a los trabajadores hasta 2017 (Robalino Villafuerte et al., 2022). Deben establecerse rutas claras de denuncia, plazos razonables, como de obligaciones institucionales de activar el procedimiento de forma oficiosa cuando existan indicios suficientes. Todo esto con el fin de evitar que el silencio administrativo se convierta en una forma de complicidad institucional.

Los vacíos normativos existentes en el régimen sancionador aplicable al acoso laboral en Ecuador constituyen una barrera estructural para garantizar justicia en el ámbito público. La ambigüedad en la tipificación, la falta de proporcionalidad en las sanciones y la ausencia de medidas de protección generan procesos ineficaces, inseguros como revictimizantes. Superar esta situación exige una reforma normativa que sea coherente con los principios constitucionales como de los estándares internacionales, así como una transformación institucional que permita implementar de forma efectiva las garantías procesales y sustantivas necesarias para erradicar esta forma de violencia en el trabajo.

El procedimiento administrativo sancionador para casos de acoso laboral en el sector público ecuatoriano no resulta eficaz en la práctica, esto se debe principalmente a que la ley presenta vacíos normativos y una tipificación ambigua del acoso laboral, lo que dificulta identificar y sancionar adecuadamente las conductas reprochables. Las sanciones que se aplican suelen ser leves o desproporcionadas frente al daño causado, lo que reduce su efecto preventivo y sancionador. Principalmente la falta de medidas contundentes genera que los agresores no sean disuadidos, manteniendo un ambiente laboral inseguro para las víctimas quienes siguen conviviendo en ese ambiente laboral.

La lentitud y deficiencia en la ejecución del procedimiento sancionador, junto con la escasa protección para quienes denuncian, mismas que contribuyen a que muchas agresiones queden impunes. Aunque exista un marco formal, dentro de la práctica el sistema falla en proteger a las personas y erradicar el acoso laboral. El procedimiento sancionador actual no es eficaz porque no logra prevenir ni sancionar adecuadamente el acoso laboral en el ámbito público, lo que evidencia una necesidad urgente de reformas normativas y administrativas que garanticen sanciones proporcionales y procesos más efectivos.

DISCUSIÓN

Los resultados de la investigación evidencian que el procedimiento administrativo sancionador aplicable a los casos de acoso laboral en el sector público ecuatoriano presenta importantes debilidades estructurales que afectan su eficacia para garantizar la protección de los derechos de las víctimas. Si bien el ordenamiento jurídico reconoce la existencia del acoso laboral y establece mecanismos para su prevención y sanción, en la práctica se observan limitaciones relacionadas con la falta de tipificación específica, la debilidad de los mecanismos de protección y la escasa independencia de los órganos encargados de tramitar los procedimientos administrativos.

En este sentido, los hallazgos coinciden con lo señalado por López Moya y Pangol Lascano (2021), quienes sostienen que la regulación del acoso laboral en el Ecuador ha avanzado

progresivamente, pero aún presenta vacíos normativos que dificultan su aplicación efectiva dentro de las instituciones públicas. De igual manera, Vallejo Ortega (2024) advierte que la falta de tipicidad clara de las conductas de acoso laboral genera dificultades en la determinación de responsabilidades administrativas, lo cual puede derivar en interpretaciones discrecionales por parte de las autoridades encargadas de aplicar el régimen disciplinario.

Otro aspecto relevante identificado en el estudio es la tensión existente entre la estructura jerárquica de la administración pública y la garantía de imparcialidad en los procedimientos sancionadores. En muchos casos, las unidades encargadas de investigar las denuncias de acoso laboral se encuentran subordinadas jerárquicamente a las mismas autoridades que podrían estar involucradas en los hechos denunciados, lo que compromete la objetividad del proceso y debilita la confianza de las víctimas en los mecanismos institucionales de protección. Esta situación coincide con lo señalado por Robalino Villafuerte et al. (2022), quienes destacan que las relaciones de poder dentro del ámbito laboral pueden influir en la resolución de los conflictos administrativos y generar escenarios de impunidad o revictimización.

Asimismo, la investigación pone de manifiesto que la eficacia del procedimiento sancionador no depende únicamente de la existencia de normas jurídicas, sino también de la capacidad institucional para aplicarlas de manera oportuna, transparente y con enfoque de derechos humanos. En este sentido, Altés Tárrega (2022) sostiene que los instrumentos jurídicos destinados a combatir la violencia y el acoso en el trabajo requieren ser acompañados de políticas institucionales de prevención, capacitación y sensibilización que permitan transformar la cultura organizacional dentro de las instituciones públicas.

Por otra parte, se identificó que la ausencia de medidas cautelares efectivas durante la tramitación de los procedimientos administrativos expone a las víctimas a situaciones de revictimización, especialmente cuando deben continuar desempeñando sus funciones en el mismo entorno laboral donde se produce el acoso. Este aspecto ha sido también destacado por Burbano González y López Soria (2022), quienes subrayan la importancia de incorporar mecanismos de reparación integral y medidas de protección que garanticen la seguridad y estabilidad laboral de las personas afectadas.

En consecuencia, los resultados del estudio permiten afirmar que el fortalecimiento del procedimiento administrativo sancionador frente al acoso laboral requiere no solo reformas normativas orientadas a mejorar la tipificación de las conductas y la proporcionalidad de las sanciones, sino también transformaciones institucionales que aseguren la independencia de los órganos disciplinarios, la protección efectiva de las víctimas y la implementación de políticas preventivas dentro de la administración pública. Solo a través de un enfoque integral que combine regulación jurídica, fortalecimiento institucional y cultura organizacional basada en el respeto a los derechos humanos será posible garantizar una respuesta eficaz frente a esta forma de violencia laboral.

CONCLUSIONES

El análisis del procedimiento administrativo sancionador frente al acoso laboral en el sector público ecuatoriano permite evidenciar que, a pesar de los avances normativos orientados a prevenir y sancionar esta forma de violencia en el ámbito laboral, aún persisten vacíos jurídicos e institucionales que limitan la eficacia de los mecanismos de protección existentes. La ausencia de una tipificación clara y específica del acoso laboral dentro del régimen administrativo disciplinario genera dificultades en la determinación de responsabilidades y en la aplicación efectiva de sanciones, lo que puede afectar la tutela de los derechos de las personas afectadas.

Asimismo, se identificó que la estructura jerárquica propia de la administración pública puede incidir en el desarrollo de los procedimientos sancionadores, especialmente cuando las instancias encargadas de investigar o resolver las denuncias se encuentran vinculadas institucionalmente con las autoridades involucradas en los hechos denunciados. Esta situación puede comprometer los principios de imparcialidad, objetividad y debido proceso que deben

regir toda actuación administrativa.

Por otra parte, el estudio evidencia que la protección de las víctimas de acoso laboral no depende exclusivamente de la existencia de normas jurídicas, sino también de la capacidad institucional para implementar procedimientos eficaces, transparentes y orientados a la garantía de los derechos humanos. En este sentido, resulta necesario fortalecer los mecanismos administrativos de prevención, investigación y sanción del acoso laboral, así como promover políticas institucionales que fomenten entornos laborales basados en el respeto, la dignidad y la igualdad.

Finalmente, se concluye que el fortalecimiento del procedimiento administrativo sancionador requiere no solo ajustes normativos que permitan una mayor claridad en la tipificación de las conductas y en la proporcionalidad de las sanciones, sino también el desarrollo de estrategias institucionales orientadas a garantizar la independencia de los órganos disciplinarios, la protección efectiva de las víctimas y la consolidación de una cultura organizacional que prevenga la violencia y el acoso en el ámbito laboral dentro del sector público.

LIMITACIONES DEL ESTUDIO

La presente investigación presenta algunas limitaciones que deben ser consideradas al interpretar sus resultados. En primer lugar, el estudio se desarrolló bajo un enfoque cualitativo de carácter analítico-documental, sustentado en la revisión de normativa jurídica, literatura especializada y documentos institucionales, lo que implica que no se incorporaron datos empíricos derivados de entrevistas, encuestas o estudios de caso que permitan conocer directamente las experiencias de víctimas o funcionarios involucrados en procedimientos administrativos por acoso laboral. Asimismo, la investigación se circunscribe principalmente al análisis del marco normativo y doctrinario vigente en el Ecuador, lo cual limita la posibilidad de realizar comparaciones sistemáticas con otros sistemas jurídicos o evaluar la aplicación práctica del procedimiento sancionador en diferentes instituciones del sector público. No obstante, estas limitaciones no afectan la validez del análisis jurídico desarrollado, el cual permite identificar vacíos normativos y debilidades estructurales relevantes en el régimen sancionador administrativo frente al acoso laboral.

ESTUDIOS FUTUROS

A partir de los hallazgos obtenidos, se considera necesario que futuras investigaciones profundicen en el análisis empírico del procedimiento administrativo sancionador aplicado a casos de acoso laboral en el sector público ecuatoriano. En este sentido, sería pertinente desarrollar estudios de campo que incluyan entrevistas a servidores públicos, víctimas, operadores jurídicos y autoridades administrativas responsables de tramitar estos procesos, con el fin de identificar las dinámicas institucionales que inciden en su eficacia o ineficacia. Asimismo, resulta recomendable realizar investigaciones comparadas con otros ordenamientos jurídicos de la región que hayan desarrollado marcos normativos más específicos sobre acoso laboral, lo que permitiría identificar buenas prácticas regulatorias e institucionales. Finalmente, futuros estudios podrían analizar el impacto de las reformas normativas o políticas públicas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción del acoso laboral dentro de la administración pública.

RECONOCIMIENTO

Las autoras expresan su agradecimiento a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Tecnológica Indoamérica, por el apoyo académico brindado durante el desarrollo del presente estudio. Asimismo, se reconoce el aporte de la literatura jurídica y de las fuentes normativas consultadas, que permitieron sustentar el análisis crítico del procedimiento administrativo sancionador aplicable a los casos de acoso laboral en el sector público ecuatoriano.

CONTRIBUCIÓN DE AUTORAS

Patricia Abigail Criollo Mantilla: Participó en la conceptualización del estudio, revisión del marco normativo, desarrollo del análisis jurídico, redacción inicial del manuscrito y elaboración de la discusión y conclusiones.

Erika Cristina García Erazo: Contribuyó en la revisión de la literatura científica, análisis documental de las fuentes jurídicas, organización metodológica de la investigación, revisión crítica del contenido y edición final del artículo.

CONFLICTO DE INTERÉS

Las autoras declaran que no existe ningún conflicto de interés en relación con la realización de la presente investigación. El estudio fue desarrollado con fines estrictamente académicos y científicos, sin financiamiento externo ni vínculos institucionales o personales que pudieran influir en la interpretación de los resultados o en las conclusiones expuestas.

REFERENCIAS

- Alomaliza Zumba, M. F., Saritama, M., & Johnatan, R. (2024). La tutela administrativa efectiva en procedimientos administrativos por acoso laboral de servidores públicos. *Revista Multidisciplinaria Arbitrada de Investigación Científica*, 8(3), 3072. <https://doi.org/https://doi.org/10.56048/MQR20225.8.3.2024.3065-3081>
- Altés Tárrega, J. A. (2022). El Convenio 190 OIT y la tutela administrativa de la violencia y el acoso en el trabajo. *Revista Crítica De Relaciones De Trabajo, Laborum*, 3(4), 98. <https://doi.org/https://orcid.org/0000-0003-1530-8545>
- Amaya, R., Gómez, M., & Otero, A. M. (2007). Autonomía universitaria y derecho a la educación: alcances y límites en los procesos disciplinarios de las instituciones de educación superior. *Revista de estudios sociales*, (26), 158-165.
- Bazurto Macías, Y. V., Lucio Pinargote, W. P., Flores Urbáez, M. J., & Bravo Giler, M. A. (2021). Metodología cualitativa para evaluar la relación entre la gestión administrativa y la gestión académica en instituciones de educación superior. *ECA Sinergia*, 12(1), 14-26.
- Buitrón Salazar, A. D. (2023). Legitimación activa en los procesos disciplinarios administrativos en las Instituciones de Educación Superior. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(2), 9966. https://doi.org/https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i2.6095
- Burbano González, D. E., & López Soria, Y. (2022). La reparación integral en los casos de acoso laboral. *Sociedad & Tecnología*, 5(S1), 262. <https://doi.org/https://doi.org/10.51247/st.v5iS1.247>
- Burneo Burneo, J. A., & Burneo Carrera, J. A. (2021). Responsabilidad del empleador por mobbing horizontal. *Foro: Revista de Derecho*, (35), 47-64.
- Calle Romero, C. G., & Pachano Zurita, A. C. (2025). Comparación jurídica del acoso laboral en instituciones públicas: ecuador y Colombia frente a la indefensión de las víctimas. *Código Científico Revista De Investigación*, 6(1), 1106–1129. Recuperado a partir de <http://www.revistacodigocientifico.itslosandes.net/index.php/1/article/view/933> <https://doi.org/https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v6/n1/933>
- Espinoza Freire, E. E. (2020). La búsqueda de información científica en las bases de datos académicas. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 3(1), 31-35.
- Espinoza Freire, E. E. (2020). La investigación cualitativa, una herramienta ética en el ámbito pedagógico. *Conrado*, 16(75), 103-110.

- Espinoza-Freire, E. E. (2025). La investigación cualitativa en la educación superior: enfoques, desafíos y perspectivas actuales. *Sociedad & Tecnología*, 8(S3), 1299-1310.
- Espinoza-Freire, E. E. (2022). Ética en la investigación científica. *Revista Mexicana de Investigación e Intervención Educativa*, 1(2), 35-43.
- Espinoza-Freire, E. E. (2025). Estrategias de búsqueda de información en bases de datos científicas: Una guía práctica. *Sociedad & Tecnología*, 8(S2), 647-658.
- Kahale Carrillo, D. T. (2012). *La protección jurídica del acoso laboral*. Fondo Editorial de NL.
- Fernández Muñoz, M. L., y Escobar Pérez, B. (2021). Perspectiva del acoso laboral en países del common law y su comparación con el sistema colombiano. *Jurídicas*, 18(1), 180-198. <https://doi.org/10.17151/jurid.2021.18.1.11>
- Lanata Fuenzalida, G. (2018). Vías jurídicas para obtener la reparación del daño causado a la víctima de acoso laboral en Chile. *Ius et Praxis*, 24(2), 263-302.
- López Moya, D. F., & Pangol Lascano, A. M. (2021). El acoso laboral y la protección jurídica al trabajador en Ecuador. *Sociedad & Tecnología*, 4(S1), 80. <https://doi.org/https://doi.org/10.51247/st.v4iS1.115>
- Mac Donald Quiceno, J. (2022). Acoso laboral: el reconocimiento y el desprecio en el ámbito de trabajo. *Revista PRAXIS*, 1(85), 6. <https://doi.org/https://doi.org/10.15359/praxis.85.1>
- Mangarelli, C. (2011). Responsabilidad del empleador por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. *Revista de la Facultad de Derecho*, (31), 203-213.
- Ministerio del Trabajo. (2021). *Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-277: Fijar los sueldos y salarios mínimos sectoriales y las tarifas para el sector privado por ramas de actividad que abarcan las diferentes comisiones sectoriales*. <https://www.trabajo.gob.ec/wp-content/uploads/2024/01/2.-Acuerdo-Ministerial-277-SMS-2022.pdf> (trabajo.gob.ec)
- Morocho Guaman, E. J. (2021). *El procedimiento administrativo de acoso laboral y el ordenamiento jurídico adecuado* [Tesis de grado, UNIANDÉS. Ambato, Ecuador]. <https://dspace.uniandes.edu.ec/bitstream/123456789/12733/1/MOROCHO%20GUAMAN%20EDGAR%20JAVIER.pdf>
- Ochoa Díaz, C. E., Hernández Ramos, E., Guamán Chacha, K., & Pérez Teruel, K. (2021). El acoso laboral. *Universidad Y Sociedad*, 13(2), 114. <https://doi.org/https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/1948>
- Vallejo Ortega, A. R. (2024). La falta de tipicidad de las conductas de acoso laboral y su incidencia en el trámite de sumario administrativo: The lack of typicality of workplace harassment behaviors and its impact on the administrative summary process. *LATAM Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales Y Humanidades*, 5(5), 2098 - 2119. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2764>
- Paredes Chiluisa, T. G. (2023). Afectación al Inicio de Procesos Disciplinarios por la Deficiente Tipificación de Infracciones Administrativas a Docentes. Caso UTMACH. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(5), 5948. https://doi.org/https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i5.8189
- Paredes-Chiluisa, T. G., Vaca-Acosta, P. M., Castro-Sánchez, F. D. J., & Benalcázar-Guerrón, J. C. (2022). Afectación en procesos disciplinarios por la deficiente tipificación de infracciones administrativas a docentes universitarios. *Iustitia Socialis. Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Criminalísticas*, 7(13), 81-93.
- Pérez Ruíz, M. E., & Zamora Vázquez, A. F. (2025). El trabajador del sector público: La renuncia obligatoria y la violación de los derechos laborales. *Revista Multidisciplinaria Arbitrada de Investigación Científica*, 9(2), 4. <https://doi.org/https://doi.org/10.56048/MQR20225.9.2.2025.e727>

- Quishpe Mosquera, K. D., & Ruiz Bautista, J. A. (2023). La proporcionalidad en sanciones disciplinarias a docentes sometidos a la Ley Orgánica de Educación Intercultural. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades*, 4(4), 26. [https://doi.org/DOI: https://doi.org/10.56712/latam.v4i4.1195](https://doi.org/DOI:https://doi.org/10.56712/latam.v4i4.1195)
- Rivera Chavez, L. C., & Tole Acosta, H. D. (2024). Conductas de acoso laboral que repercuten en el síndrome de burnout desde una perspectiva del consultorio jurídico. *Postulados: Revista Sociojurídica*, 2(1), 108. <https://doi.org/https://doi.org/10.22463/29816866.4526>
- Robalino Villafuerte, J. L., Guerrero Bernal, E. A., Jordan Naranjo, G. V., & Cruz Arboleda, J. I. (2022). Acoso laboral. Prohibición al empleador en el Código de Trabajo del Ecuador. *Universidad Y Sociedad*, 14(S4), 597. <https://doi.org/https://rus.ucf.edu/cu/index.php/rus/article/view/3171>
- Robalino Sánchez, L. A., & Pachano Zurita, A. C. (2024). La Seguridad Jurídica y la Eficacia del Derecho en el Procedimiento Sumario Administrativo por Acoso Laboral. *Polo del Conocimiento*, 9(9), 896-913.
- Pons Carmena, M. (2020). Aproximación a los nuevos conceptos sobre violencia y acoso en el trabajo a partir de la aprobación del Convenio OIT 190. *LABOS Revista De Derecho Del Trabajo Y Protección Social*, 1(2), 30-60. **DOI:** <https://doi.org/10.20318/labos.2020.5538>
- Salazar Ramírez, V. C., Izurieta Méndez, I. M., & Peña Armijos, G. E. (2024). Tratamiento jurídico al acoso laboral en el Ecuador. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas (REMCA)*, 7(1), 46. <https://doi.org/https://doi.org/10.62452/6a7bv517>
- Sarmiento Sarmiento, K. E., & Suarez Venegas, R. J. (2024). La proporcionalidad de las sanciones administrativas en el sistema educativo ecuatoriano. *Código Científico Revista De Investigación*, 5(2), 538. <https://doi.org/https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v5/n2/568>
- Valverde, A. M. (2007). La protección jurídica contra el acoso en el trabajo: panorama general. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, (92), 11-30.
- Velázquez Torres, B. Y., López Mendoza, M., Flores Villegas, J., & Gonzáez González, S. (2025). Consecuencias del Mobbing entre el Personal de Enfermería en un Hospital General Año 2023. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 9(3), 1339. https://doi.org/https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i3.17731
- Vega Millán, J. D. (2025). Enfoque de género de la caducidad en la reparación por acoso laboral y violencia sexual. *IUSTITIA*, 23(26), 50-70. <https://doi.org/10.15332/iust.v23i26.3259> (Original work published 12 de agosto de 2025)
- Villatoro Rodríguez, R. I. (2023). El acoso como vulneración al derecho a la integridad personal. *Revista Científica Internacional*, 6(1), 147. <https://doi.org/https://doi.org/10.46734/revcientifica.v6i1.72>