UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

"NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 32 DE LA LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS, EN RELACIÓN A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS QUE DEBEN SUJETARSE A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES"

Tesis previo a optar por el grado de Abogado

AUTOR: **Luis Aníbal Amaguaya Cajo**

DIRECTOR: **Dr. Mario Chacha Vásquez**

Loja – Ecuador
2014

CERTIFICACIÓN

Dr. Mario Chacha Vázquez

DIRECTOR DE TESIS

C E R T I F I C A:

Que el presente trabajo de investigación, previo a la obtención del Título de Abogado, titulado "NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 32 DE LA LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS, EN RELACIÓN A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS QUE DEBEN SUJETARSE A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES", ha sido dirigido, supervisado y revisado en todas sus partes, el mismo que cumple con los requisitos legales que exige la Institución. Por lo que queda autorizada su presentación.

Loja, Enero del 2014

Dr. Mario Chacha Vázquez

DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, **Luis Aníbal Amaguaya Cajo,** declaro ser autor del presente trabajo de tesis y eximo expresamente a la Universidad Nacional de Loja y a sus representantes jurídicos de posibles reclamos o acciones legales, por el contenido de la misma.

Adicionalmente acepto y autorizo a la Universidad Nacional de Loja, la publicación de mi tesis en el Repositorio Institucional Biblioteca Virtual.

Autor: Luis Aníbal Amaguaya Cajo

Firma: .....

Cédula: 0603031667

Fecha: Loja, febrero del 2014

CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR, PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Yo, Luis Aníbal Amaguaya Cajo, declaro ser autor del presente trabajo de tesis titulada "NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 32 DE LA LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS, EN RELACIÓN A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS QUE DEBEN SUJETARSE A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES", como requisito para optar al grado de: Abogado, autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para con fines académicos; muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las redes de información del país y del exterior, con las cuales tenga convenio con la Universidad.

La Universidad Nacional de Loja, no se responsabiliza por el plagio o copia de la tesis que realice un tercero.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 12 días del mes de Febrero de 2014, firma el autor.

Firma:

Autor: Luis Aníbal Amaguaya Cajo

Cédula: 0603031667

Dirección: Quito

Correo electrónico: amaguayacajo@gmail.com

Teléfono: 0984563972

DATOS COMPLEMENTARIOS

Directora de Tesis: Dr. Mario Chacha Vásquez Mg. Sc.

Presidente del Tribunal: Dr. Mario Sánchez Mg. Sc.

Miembro del Tribunal: Dra. María Antonieta León Mg. Sc

Miembro del Tribunal Dr. Igor Eduardo Vivanco Mg. Sc.

AGRADECIMIENTO

Uno de los sentimientos que Dios ha dotado a las personas y que a la vez va madurando y puliendo en su diario convivir y su medio, es la percepción de reconocimiento; razón suficiente, al culminar la presente Tesis quiero hacer uso de este afecto sincero para ser ostensible mí eterno reconocimiento a la Universidad Nacional de Loja, Área Jurídica, Social y Administrativa de la Carrera de Derecho, a sus Autoridades y Personal Docente.

EL AUTOR

DEDICATORIA

A Dios, mis Queridos Docentes Tutores, por su ardua tarea de educarme, transmitiéndome sus sabios conocimientos, a mi familia quienes me han apoyado incondicionalmente durante toda la etapa estudiantil y en la consecución de la presente Tesis.

Luis Aníbal Amaguaya Cajo

TABLA DE CONTENIDOS

1. TÍTULO

2. RESUMEN

2.1. Abstracta.

3. INTRODUCCIÓN

4. REVISIÓN LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. Relaciones laborales

4.1.2. Empresas públicas

4.1.3. Servidores públicos

4.1.4. Trabajadores

4.1.5. Jueces de trabajo

4.1.6. Controversias judiciales

4.1.7. Constitucionalidad

4.1.8. Legales

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. El trabajo que desempeñan los servidores públicos

4.2.2. Debido proceso de los trámites

4.2.3. Solución de controversias ante la vía judicial

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1. Análisis de la Constitución de la República del Ecuador

4.3.2. Análisis de la Ley Orgánica del Servicio Público

4.3.3. Del enjuiciamiento civil y las personas que intervienen

4.3.4. Código del Trabajo

4.3.5. Análisis de la Ley Orgánica de Empresas Públicas

4.3.6. Constitucionalidad de los artículos 29 y 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, y declaración del artículo 50 por no contravenir la Constitución

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. Métodos

5.2. Procedimientos y Técnicas.

6. RESULTADOS

6.1. Análisis de los resultados de la encuesta

7. DISCUSIÓN

7.1. Verificación de objetivos

7.2. Contrastación de hipótesis

7.3. Fundamentación jurídica de la propuesta de reforma

8. CONCLUSIONES

9. RECOMENDACIONES

9.1. Propuesta de reforma

10. BIBLIOGRAFÍA

11. ANEXOS

ÍNDICE

1. TÍTULO

“NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 32 DE LA LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS, EN RELACIÓN A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS QUE DEBEN SUJETARSE A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES”

2. RESUMEN

El Art. 225 de la Constitución de la República señala que el sector público comprende, entre otros, a: 3) Los organismos y entidades creados por la Ley para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, 4) Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos

El Art. 315 de la Constitución de la República dispone que el Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas

Es por esta situación que se ha creado la Ley de Empresas Pública, ley que regula la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenezcan al sector financiero y que actúen en el ámbito internacional, nacional, regional, provincial o local; y, establecen los mecanismos de control económico, administrativo, financiero y de gestión que se ejercerán sobre ellas, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República.

El Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas señala que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo. Existe una contradicción jurídica para la aplicación en la resolución de controversias que se susciten con el personal que labora y presta sus servicios en las empresas públicas, en el caso de los servidores sus controversias deben ser resueltas por las normas señaladas en la Ley Orgánica del Servicio Público, y los obreros se sujetan a las normas a las normas laborales, por así señalarlo el Art. 229 inciso 3 de la Constitución de la República del Ecuador, que las obreras y obreros del sector públicos están sujetos al Código del Trabajo.

Es por estas circunstancias que las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, sean resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes, constituyéndose en acciones inconstitucionales e ilegales en la administración de justicia.

2.1. Abstract.

The Article 225 of the Constitution states that the public sector includes, among others: 3) organizations and entities created by law for the provision of public services or economic activities undertaken by the State, and, 4) Legal entities created by legislative act of the autonomous governments to provide public services

The Article 315 of the Constitution provides that the State shall constitute public companies to manage strategic sectors, the provision of public services, the sustainable use of natural resources or public goods and the development of other economic activities.

It is for this situation that has created the Public Companies Act, a law that regulates the establishment, organization, operation, merger, division and liquidation of public enterprises not belonging to the financial sector and to act in the international, national, regional, provincial or local, and establish economic control mechanisms, administrative, financial and management that will be exerted on them, according to the provisions of the Constitution.

The Article 32 of the Public Companies Act states that disputes arising from the employment relationship between public companies and their career servers or workers shall be resolved by the labor authority or working judges. There is a legal contradiction to the application in the resolution of disputes

arising with staff working and serving in public companies, in the case of servers their disputes should be resolved by the rules outlined in the Organic Law of Service Public, and the workers are subject to the rules of labor standards, so point it out the Article 229 paragraph 3 of the Constitution of the Republic of Ecuador, to the workers and public sector workers are subject to the Labour Code.

It is for these circumstances that disputes which may arise in labor relations between public companies and their career servers or workers, are resolved by the labor authority or competent working judges, constituting unconstitutional and illegal actions in the administration of justice.

3. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación, aborda un problema importante dentro de la realidad jurídica actual, las consecuencias jurídicas que conlleva que las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes

Esta investigación comprende un estudio que al establecerse en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en el Art. 32 que las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, sean resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes, constituyéndose en acciones inconstitucionales e ilegales en la administración de justicia.

Para un mejor desarrollo del presente trabajo, en la revisión de literatura se analiza lo que es: Marco conceptual, con los siguientes puntos: Relaciones laborales, empresas públicas, servidores públicos, trabajadores, jueces de trabajo, controversias judiciales, constitucionalidad, legales; Marco Doctrinario: El trabajo que desempeñan los servidores públicos, debido proceso de los trámites, solución de controversias ante la vía judicial; Marco Jurídico: Análisis de la Constitución de la República del Ecuador, análisis de la Ley Orgánica del Servicio Público, los servidores públicos en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, del

enjuiciamiento civil y las personas que intervienen, Código del Trabajo análisis de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Después de la revisión de literatura, se especifican los métodos y técnicas que se utilizó en el desarrollo de la investigación, seguidamente se expone los resultados de la investigación de campo con la aplicación de encuestas. Luego se realizó la discusión con la comprobación de objetivos, contrastación de hipótesis y criterios jurídicos, doctrinarios y de opinión que sustenta la propuesta. Para finalmente terminar con las conclusiones, recomendaciones y la propuesta de reforma.

De esta manera dejo planteado la presente investigación jurídica, aspirando que la misma sea acogida y aprobada por el Honorable Tribunal.

4. REVISIÓN LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. Relaciones laborales

Mexicano Euquerio Guerrero, en su obra Relaciones Laborales, opina que "*El Derecho del Trabajo, es la base de la cual derivan los derechos y obligaciones de trabajadores y empresarios*"[1].

Al señalar este autor que el Derecho del Trabajo se derivan derechos y obligaciones, consiste en que este derecho está constituido por principios y normas jurídicas destinadas a regir la conducta humana entre trabajadores y empresarios en la que deben comprenderse todas las consecuencias que nacen de esta relación. El derecho del trabajo está constituido por las instituciones y normas jurídicas que regulan la relación entre trabajadores y empleadores, ampliando su ámbito a diversos aspectos que tienen su origen en la relación de trabajo.

Para Mabel Goldstein, en cuanto a la relación laboral, da un concepto de relación de trabajo, señalando que es la "*Realización del acto, ejecución de obras o prestación de servicio de una persona a favor de otra, bajo la*

[1] GUERRERO, Euquerio: **Relaciones Laborales**, Editorial Letras, México D. F., 1971, p. 29

dependencia de ésta en forma voluntaria y mediante el pago de una remuneración, cualquiera sea el acto que le dé origen"[2]

La relación de trabajo es sinónimo de relación laboral, que constituye el trabajo en sí, y se indican las pautas para su ejecución, que comprende la ejecución de una obra o la realización de un trabajo, para lo cual una persona ofrece sus servicios, que se encuentra bajo de dependencia, y a cambio recibe una remuneración, fruto de su trabajo, siempre y cuando el trabajo sea lícito.

Nelly Chávez Barrera, da una conceptualización de dependencia laboral, al respecto dice: "*Relación de dependencia, es el elementos que tipifica o da su propia identidad al contrato, individual de trabajo y lo hace diferente de otros contratos, por ejemplo el arrendamiento de servicios regulado por el Código Civil, en el que pueden darse otros elementos como partes contratantes, convenio, objeto y remuneración, pero al no haber relación de dependencia, no hay contrato individual de trabajo*"[3]

La relación laboral debe tener una relación de dependencia, es así que hace diferencia con los demás contratos que se suscriben en otras leyes, pero que el elementos principal es que una persona sea considerada trabajador, bajo la dependencia de un empleador, lo cual individualiza en contrato de

---

[2] GOLDSTEIN, Mabel: Diccionario Jurídico Consultor Magno, Círculo Latino Austral, Buenos Aires – Argentina, 2008, p. 485

[3] CHÁVEZ DE BARRERA, Nelly: Derecho Laboral Aplicado, Universidad Central del Ecuador, Quito – Ecuador, 2002, p. 51

trabajo, con la prestación de servicios, y a cambio de ello recibe una remuneración, por la labor realizada.

4.1.2. Empresas públicas

El Dr. Galo Espinosa Merino expresa que empresa mercantil es "*Organización lucrativa de personal, capital y trabajo, con unidad de nombre, permanencia en la actividad y finalidad definida*".[4]

El concepto anteriormente señalado da una definición que lo que es una empresa mercantil, yendo al campo persona e individual, donde intervienen tres factores importantes como son el personal, que son las personas que intervienen en la empresa tanto como dueño o el personal de trabajo de la misma; el capital, que es el dinero que se invierte para el funcionamiento de la empresa; y, el trabajo, que es la inversión de recursos humanos para la realización de las actividades de la empresa de acuerdo a la razón social que se ha creado y se encuentra en funcionamiento; para lo cual la empresa debe tener un nombre para identificarlo, su lugar de ubicación y cuál es su finalidad de creación.

El Dr. Galo Espinosa Merino enuncia que empresa pública municipal es "*Entidad creada por ordenanza, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, que opera sobre bases comerciales y cuyo*

[4] CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1998, p.236

objetivo es la prestación de un servicio público por el cual se cobre una tasa o precio y las correspondientes contribuciones".[5]

Se entiende por empresa pública, empresa estatal o sociedad estatal a toda aquella que es propiedad del Estado, sea éste nacional, municipal o de cualquier otro estrato administrativo, ya sea de un modo total o parcial.

En el diccionario Jurídico Omeba, se señala que en la Administración "si bien los órganos de administración se rigen en su gestión, en términos generales, por las reglas del mandato, tienen caracteres propios que los diferencian netamente, constituyendo una figura sui generis, a la que Soprano denomina negocio jurídico"[6]

En las empresas públicas tiene gran influencia la administración, es así que los socios con facultades de administración, no trabajan solamente en el interés de la sociedad, sino también en el propio, que se halla unido con aquél. Los administradores ejercen un mandato necesario, ya que las sociedades son entes de existencia ideal que necesitan de personas de existencia visible que las representen. Sus responsabilidades son más severas y sus atribuciones más amplias que las del mandatario común. Los poderes de los administradores de sociedades son mucho más comprensivos y amplios que los de los simples mandatarios y tienen por límite la realización de todos los actos necesarios para el cumplimiento de

[5] CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1998, p.237
[6] DICCIONARIO JURÍDICO OMEBA, Editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina

los negocios sociales que constituyen el objeto de la sociedad. Cuando administran la sociedad los mismos socios o uno solo de ellos por los demás, no lo hacen sino en beneficio de sus propios intereses y no son mandatarios.

4.1.3. Servidores públicos

Galo Espinosa Merino en su obra diccionario Enciclopedia Jurídica, indica que servidor público es "*Todo ciudadano legamente nombrado para prestar servicios remunerados en instituciones fiscales o en otras instituciones de derecho público y en instituciones derecho privado con finalidad social o pública*"[7]

Se entiende por servidor público a la persona que presta sus servicios en una institución pública, bajo una remuneración regido por la ley, pero también un servidor no necesariamente presta sus servicios en una institución pública, sino también engloba al personal que de una u otra manera trabaja en una institución privada, que debe tener una finalidad que puede ser social o pública.

[7] ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen 1I, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito – Ecuador, 1987, p. 669

"*Los servidores públicos, por lo general, prestan servicios al Estado. Las instituciones estatales, como hospitales, escuelas o fuerzas de seguridad, son las encargadas de hacer llegar el servicio público a toda la comunidad*."[8]

Prestar servicios al Estado significa, que el servidor labora no solo como una persona profesional, sino como un técnico para con una institución del Estado, como un organismo o entidad creado por la Constitución o la Ley, por ejemplo la Corporación Nacional de Telecomunicaciones, o en los diferentes funciones: ejecutiva, legislativa o judicial, o en los gobiernos autónomos descentralizados como municipios, juntas parroquiales o Consejo Provincial, quienes están encargados de hacer llegar el servicio público a la comunidad.

Los servidores públicos, prestan sus servicios en beneficio a la comunidad, porque el pueblo es el mandante, y la comunidad necesita de estos medios, a quienes les han encargado esa potestad a los servidores públicos para hacer cumplir el efectivo goce en aplicación de los principios y derechos garantizados en la Constitución.

4.1.4. Trabajadores

Trabajador para Colón Bustamante Fuentes es "*La persona natural que amparada en el contrato individual de trabajo, escrito y verbal, se obliga o se*

[8] DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO, http://definicion.de/servidor-publico/

compromete a la realización de una obra para otra llamada empleador, persona natural y/o jurídica, materia del contrato, a prestar sus servicios lícitos y personales, por una remuneración fijada, por la ley, la costumbre, el pacto colectivo o mediante convenio y bajo la dependencia o dirección del empleador[9]"

De acuerdo al concepto anterior, se hace una distinción entre trabajador y empleador, siendo el primero una persona natural y el segundo una persona natural y/o jurídica; el trabajador es una persona natural en razón que es la única que está en posibilidad material de realizar un trabajo, obra o servici0os lícitos y personales a un empleador.

Mabel Goldstein en su Diccionario Jurídico Elemental sostiene que trabajador es "*Persona física que se obliga o presta servicios a favor de otra, física o jurídica, y bajo la dependencia de ésta, durante un periodo determinado o indeterminado de tiempo, mediante el pago de una remuneración, cualesquiera que sean las modalidades de la prestación*".[10]

Es una persona física, la que puede estar presente en forma material, que tiene la voluntad de prestar servicios a otra persona considera empleador, éste trabajo lo realiza de acuerdo al convenido en el contrato, y a cambio el trabajador recibe una remuneración, por la ejecución de una actividad lícita.

---

[9] BUSTAMANTE FUENTES, Colón: Manual de Derecho Laboral, el contrato individual de trabajo, Editorial Jurídica del Ecuador, Cuarta edición, Quito – Ecuador, 2011, p. 79

[10] GOLDSTEIN, Mabel: Diccionario Jurídico Consultor Magno, Círculo Latino Austral, Buenos Aires – Argentina, 2008, p. 554

Julio Mayorga Rodríguez señala que el concepto de trabajador "*Debe ser entendida en función de la definición que el contrato individual de trabajo nos trae el Art. 8 del mismo Código del Trabajo, pues el sólo hecho de prestar servicios o ejecutar una obra no convierte a una persona en parte del contrato individual de trabajo, ya que para ello es necesario que lo haga en virtud del convenio, bajo relación de dependencia y a cambio de una remuneración*"[11]

El concepto de trabajo dado anteriormente es en función a lo prescrito en el Código del Trabajo, que trabajador es considerado como tal, por el hecho de firmar un contrato individual de trabajo, llevado a cabo por lo señalado en la ley, el convenio, y que desde ese momento se encuentra en subordinación del empleador, que éste último paga una remuneración por el servicio prestado.

4.1.5. Jueces de trabajo

Manuel Ossorio indica que juez "*En sentido amplio llámese así todo miembro integrante del poder judicial, encargado de juzgar los asuntos sometidos a su jurisdicción. Tales magistrados están obligados al cumplimiento de su función de acuerdo con la Constitución y las leyes, con las responsabilidades que aquélla y éstas determinan. En sentido restringido, suele denominarse*

[11] MAGORGA RODRÍGUEZ, Julio: Doctrina Teórica Práctica en Materia Laboral, Tomo VIII, Ediciones Carpol, Primera edición, Cuenca – Ecuador, 2008, p. 102

juez quien actúa unipersonalmente, a diferencia de los que actúan colegiadamente y que suelen llamarse ministros, vocales, camaristas o magistrados"[12]

El juez es la persona que ejerce las funciones de administrar justicia, es corriente que actúen dentro de su fuero denominado, civil, penal, laboral, contencioso. El fuero laboral es quien administra justicia por las controversias judiciales que se suscitan entre empleadores y trabajadores.

4.1.6. Controversias judiciales

Al hablar de controversias judiciales, Luis Cueva Carrión hace una distinción entre conflicto y controversia laboral, señalando "*La distinción terminológica nos indica que no son similares, sino muy diferentes. Se denomina conflicto laboral a toda pugna de intereses entre los trabajadores y su empleador. Es una explosión emocional e irracional de intereses contradictorios entre los propietarios del capital y los poseedores de la fuerza humana de trabajo. Es siempre una situación de hecho. El conflicto surge cuando no existe armonía ni en el pensar ni en el obrar entre las dos partes de la relación laboral. El conflicto laboral es la antesala de la controversia; pueden llegarse a ella, si el conflicto no es solucionado adecuadamente.*

La controversia laboral, en cambio, es una situación de derecho que se caracteriza porque su solución es confiada directamente a la jurisdicción

[12] OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2008, p. 517

laboral. A través de la controversia laboral el interesado, recurre a la tutela jurisdiccional de su intereses y reclama la actuación del órgano judicial correspondiente"[13]

El conflicto es el rompimiento de las relaciones entre trabajador y empleador, en cambio la controversia es el sometimiento de este conflicto sea resuelto ante la autoridad judicial laboral correspondiente. Pues en si son notas diferenciales entre conflicto y controversia laboral las siguientes: Las acciones de conflicto pueden ser lícitas o ilícitas; las controversias son lícitas. El conflicto es una situación de hecho, la controversia de derecho. Generalmente el conflicto y sus resultados no están amparados en la ley; en cambio, la controversia, desde el inicio, tiene siempre la correspondiente tutela jurídica. En el conflicto hay una tenaz oposición de intereses; en la controversia, esta oposición se suaviza porque se la somete a la discusión dialéctica con la intervención de un tercero, del juez de trabajo.

4.1.7. Constitucionalidad.

En cuanto a constitucional Luis Humberto Abarca Gáleas expresa que "*Los derechos reconocidos por el Estado Constitucional de derechos y Justicia Social son garantizados, protegidos y tutelados constitucionalmente cuando son amenazados, puestos en peligro o conculcados por los órganos, instituciones y dependencias del Estado, por lo que todas las acciones de*

[13] CUEVA CARRIÓN, Luis: El juicio oral laboral, teoría, práctica y jurisprudencia, Ediciones Cueva Carrión, Quito – Ecuador, 2007, p. 49

inconstitucionalidad que se instituyen en la Constitución para obtener la tutela jurídica constitucional se las puede ejercer solamente contra la administración pública, autoridades públicas o servidores públicos sin perjuicio de las acciones civiles o penales ordinarias instituidas en el ordenamiento jurídico para todos los ciudadanos."[14]

Como se ve, cuando la violación de los derechos constitucionales proviene de los ciudadanos que no ejercen autoridad pública o no son servidores públicos, no funciona la Tutela Jurídica Constitucional, lo cual no significa que el derecho no se encuentre garantizado Constitucionalmente, de ninguna manera, sino que la tutela se realiza mediante los medios de protección jurídica establecidos en el ordenamiento jurídico ordinario.

No obstante, cuando el ciudadano perjudicado no obtiene la Tutela Jurídica ordinaria por la violación de su derecho, de los órganos jurisdiccionales ordinarios, entra en funcionamiento la Tutela Jurídica Constitucional prevista en la Constitución contra las resoluciones jurídicas expedidas con violación de los Derechos Constitucionales.

4.1.8. Legales

Efraín Pérez expresa que "*La sumisión de la Administración a la Ley se realiza en virtud del principio de legalidad. El principio de legalidad stricto*

[14] ABARCA GALEAS, Luis Humberto: El Estado Constitucional de Derecho y Justicia Social, Editorial Jurídica del Ecuador, primera edición, Quito – Ecuador, 2013, p. 29

sensu se refiere a la llamada reserva de la ley, según el cual existen materias específicas, determinadas en la Constitución que pueden regularse solamente por la ley formal. Por otra parte el principio de legalidad en sentido amplio norma temas adicionales a aquellos señalados en la reserva de la ley, sobre materias específicas, contempladas en las normas generales de la Constitución, que consagran la separación formal u orgánica de funciones determinando las tareas que incumben a cada categoría de órganos"[15]

Las controversias que se suscitan entre servidores públicos, que se solucionen de acuerdo a lo señalado en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, se encuentra en contra de la legalidad, pues los trabajadores están sujetos al Código del Trabajo, mientras que los servidores deben estar sujetos a la Ley Orgánica del Servicio Público; en por ello, lo señalado para la solución de controversias no se sujetan a las normas legales,

Mabel Goldstein indica que legal es "*resultante de las disposiciones de la Ley*"[16]

Las acciones de controversias judiciales, deben llevarse a cabo a lo determinado en la ley, siendo la facultad que se solicita la intervención del órgano jurisdiccional para la protección, es así que las controversias de

[15] PÉREZ, Efraín: Derecho Administrativo, Corporación de Estudios y Publicaciones, tercera edición. Tomo I, Quito – Ecuador, 2009, p. 121

[16] GOLDSTEIN, Mabel: Diccionario Jurídico Consultor Magno, Círculo Latino Austral, Buenos Aires – Argentina, 2008, p. 347

trabajadores con empleadores deben sujetarse a las normas del Código del Trabajo y las que se susciten con los servidores deben de ser resueltas por las normas del servicio público, es en este momento que respeta la legalidad en la solución de controversias.

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. El trabajo que desempeñan los servidores públicos

El trabajo que desempeñan los servidores públicos es un servicio a la colectividad, a la órbita de la administración pública, la cual es aplicable el principio jurídico de tutela cautelar, al respecto Jorge Zavala Egas indica "*que proclama que la necesidad de servirse del proceso para obtener la razón no debe volverse en contra de quien tiene la razón. Es evidente que se trata de un valor que reconoce nuestra comunidad, cual es, el evitar un perjuicio a los ciudadanos afectados por un acto administrativo, suspendiendo sus efectos, no obstante que sean dictados para favorecer el interés general, siempre no se demuestre un perjuicio indiscutible para el mismo y, sin embargo, sí que existe un perjuicio real para alguno de los particulares, al extremo que haga perder la razón de ser del proceso de llegar a ejecutarse tal acto. Por ejemplo, la orden de demolición de una vivienda a ser ejecutada en un lapso de noventa días (acto administrativo), que es impugnada, vía, demanda, ante la justicia contenciosa administrativa, es obvio que de no suspender sus efectos, mientras dure el juicio, los mismos se consumarán indefectiblemente, causando los consecuentes perjuicios. Ahora bien, si lo trascendente para el Derecho no es reparar los perjuicios causados, sino evitarlos, adquiere toda su razón el principio*

expuesto y su aplicación preventiva, esto es, la suspensión cautelar de los efectos del acto demandado."[17]

El principio proclama que si para obtener la decisión jurídica que declare que el acto administrativo gravoso para un particular es ilegítimo, sea por ilegal, sea por arbitrario, es necesario servirse del proceso contencioso, no es admisible que ese proceso se torne en contra del particular y se le imponga la ejecución del acto, recibir el perjuicio, luego, obtener la decisión a su favor y, sobre la base de ésta, demandar la reparación del daño recibido. Es lo que acaece cuando no se aplica el principio jurídico de la tutela cautelar.

El servicio público se rige por la Ley Orgánica del Servicio Público, y se lleva a cabo por la administración pública, Jorge Zavala Egas expresa que "*Una sociedad donde son bienes respetados la dignidad del ser humano, la vida, la libertad, la igualdad, el honor, la intimidad, el acceso a los servicios públicos, etcétera es aquella que realiza los valores que impone la Constitución, los mismos son universales en cuanto a que no valen frente a alguien determinado, esto es, en relación bilateral, sino frente a todos*"[18]

En cuanto a las empresas públicas, de acuerdo a Juan Carlos Cassagne: ésta surge de "*la existencia de otro tipo o categoría jurídica especial, caracterizada por las siguientes notas:*

---

[17] ZAVALA EGAS, Jorge: Lecciones de Derecho Administrativo, Edilexa S.A., primera edición, Guayaquil – Ecuador, 2011, p. 82
[18] IBIDEM, P. 145

a) tienen por objeto, a diferencia de las entidades autárquicas que persiguen fines típicamente estatales, la realización de actividades industriales o comerciales o servicios públicos de esa naturaleza;

b) tales actividades o servicios se llevan a cabo a través de entidades que reciben la denominación genérica de "Empresas del Estado";

c) su régimen jurídico es mixto, pues quedan sometidas, según los casos, al Derecho Público o al Derecho Privado;

d) El control que realiza el Estado reviste modalidades peculiares."[19]

La condición jurídica de la Empresa del Estado se deriva fundamentalmente de su encuadramiento en la organización administrativa, aun cuando presenta otras notas comunes a los entes estatales, como su creación por un acto del Estado y el régimen de control, se trata, pues, de una "persona pública estatal.

Juan Carlos Cassange exterioriza que "*Las "Empresas del Estado" se caracterizan por reunir los siguientes elementos:*

a) poseen una personalidad jurídica propia, teniendo competencia para administrarse a sí mismas;

b) su patrimonio reviste carácter estatal.

c) se encuentran sujetas al control del Estado nacional (Administración central), si bien con modalidades peculiares;

[19] CASSAGNE, Juan Carlos: Derecho Administrativo, editorial Palestra Editores SAC, Lima – Perú 2010, p. 385

d) el régimen jurídico de sus actos acusa una marcada interrelación e injerencia recíproca entre los Derechos Público y Privado, sin que ninguno de estos sistemas tenga aplicación predominante;

e) en sus vinculaciones con la Administración Pública central se rigen por las reglas atinentes a las relaciones inter-administrativas ";

f) no pueden ser declaradas en quiebra, quedando a cargo del Poder Ejecutivo la determinación del destino y procedimiento a seguir con respecto a los bienes integrantes de su patrimonio, en caso de que se resuelva su disolución o liquidación;

g) Su objeto —como se ha visto— consiste en la realización de actividades industriales o comerciales o servicios públicos de esa naturaleza."[20]

Las empresas públicas tienen personalidad jurídica propia, es decir que desde su personalidad pueden realizar actos y contratos con sujeción a las disposiciones que contempla la Ley. Su patrimonio reviste carácter estatal, se trata que no pueda justificarse fuera de los límites que sirvieron de base para afectar los bienes a la respectiva función. Es así que las empresas públicas tienen que cumplir ciertos fines para su ejecución, caso contrario va en contra de las metas fijadas en las políticas del Estado ecuatoriano, de conformidad con los lineamientos del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa.

[20] CASSAGNE, Juan Carlos: Derecho Administrativo, editorial Palestra Editores SAC, Lima – Perú 2010, p. 387, 388

4.2.2. Debido proceso de los trámites

Si un servidor público que presta sus servicios a una empresa pública, sus controversias no debe ser resueltas por las normas del Código del Trabajo, sino que deben sujetarse al procedimiento establecido para los servidores públicos contempladas en la Ley Orgánica del Servicio Público. Caso contrario, las controversias que se suscitan con los servidores en las empresas públicas, sean resueltas a los estipulado en el legislación laboral esto va en contra de la constitucionalidad y legalidad en la solución de controversias, y por ende va en contra del debido proceso de los trámites.

Efraín Pérez expresa que "*En la jerarquía de las normas, las que siguen en importancia a la constitucional, son las normas legales, las que para ostentar esa calidad, requieren haber sido aprobadas de acuerdo al trámite establecido en la Constitución*"[21]

Si las normas de acción para la intervención del órgano jurisdiccional, deben ser resueltas por su juez natural, esto es en caso de trabajadores, por los jueces del trabajo, y en caso de los servidores públicos, por los jueces de la administración contenciosa administrativa, esto hace que se respete el debido proceso de la solución que controversias que se susciten entre servidores y trabajadores, para la protección, reconocimiento o declaración de un derecho.

[21] PÉREZ, Efraín: Derecho Administrativo, Corporación de Estudios y Publicaciones, tercera edición. Tomo I, Quito – Ecuador, 2009, p. 84

Luigui Ferrajoli expresa que el objeto privilegiado de la ciencia jurídica, es el derecho inválido o ilegitimo: "*es precisamente, el derecho inválido o ilegítimo, producido por la contradicción con normas superiores a él y, por tanto, por la violación de los límites negativos impuesto al poder normativo, lo que se convierte en objeto privilegiado de la ciencia jurídica. Y es la crítica del derecho inválido dirigida a propiciar su anulación, lo que constituye la principal tarea, ciencia y política a la vez, de la ciencia jurídica*"[22]

Si, la norma establece que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo, hay una contradicción de estas las normas constitucionales y la ley, porque tanto la Constitución como el Código del Trabajo y la Ley Orgánica del Servicio Público, se indica que los servidores se sujetan al servicio público y los trabajadores ante las normas contempladas en la legislación laboral.

Luis Cueva Carrión expresa que "*Dentro del Estado de derecho, el debido proceso cumple dos funciones: 1) particulares y 2) Universales. Las funciones particulares directas e inmediatas, del debido proceso son: a) conseguir que el órgano del Estado actúe ceñido estrictamente a la Constitución y a la Ley; y, b) que juzgue de conformidad con el procedimiento legal que corresponde a cada caso.*

[22] FERRAJOLI: Luigui; Derecho y garantías, Editorial Tottra., Madrid – España, 2010, p. 29

Las funciones universales son: a) hacer efectiva, en práctica la vigencia del Estado de Derecho; b) contribuir al imperio del orden jurídico; c) otorgar seguridad jurídica; proteger a los sujetos y a los objetos contra el abuso del poder público; e) garantizar el respeto a los derechos humanos; y, f) actuar en defensa de los derechos ciudadanos aunque no exista una garantía constitucional expresa que los proteja"[23]

De lo señalado anteriormente se deduce que el debido proceso actúa en dos niveles: particular y universal. El primero, actúa a favor de los sujetos que conforman el Estado y, por el segundo, sobre todo el sistema jurídico otorgándole vigencia real y efectiva, credibilidad y seguridad.

4.2.3. Solución de controversias ante la vía judicial

En cuanto vía judicial Víctor de Santo considera que vía es "*Aplicase este nombre tanto al ordenamiento procesal como al medio de hacer efectivo un derecho. Así, la forma procesal de contención más amplia se denomina vía ordinaria y las más restringidas, vía sumaria o vía sumarísima, aplicables a asuntos de urgencia o de carácter meramente posesorio*".[24]

[23] CUEVA CARRIÓN; Luis: El debido proceso, Ediciones Cueva Carrión, segunda edición, Quito – Ecuador, 2013, p. 99

[24] DE SANTO, Víctor: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Editorial Universidad, 1ª Edición, 1999, Buenos Aires-Argentina, p.960

Las vías de derecho es recurso ante la justicia para hacer valer un derecho o exigir un deber. La vía contenciosa es elección de la jurisdicción judicial competente para la solución de un conflicto.

Manuel Ossorio enuncia que vía contenciosa es "*El procedimiento judicial ante la jurisdicción ordinaria a diferencia del seguido ante la administrativa o gubernativa, y sin que implique acto de jurisdicción voluntaria tampoco, por la ausencia de contradicción en esta última*".[25]

Para ejercer la potestad administrativa, el sujeto que la tiene atribuida, debe ejercer una actividad para la realización del fin público, a través de un procedimiento administrativo regido por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. A esta actividad servicial a la colectividad es a la que se refiere la norma contenida en el artículo 227 de la Constitución. El procedimiento administrativo es así una exigencia constitucional, pues es una auténtica garantía que la actuación de las potestades de las Administraciones públicas: la expropiatoria, la disciplinaria, la sancionatoria, la de imposición, etc. no lesione los derechos fundamentales de los ciudadanos. El procedimiento administrativo tiene como misión garantizar al particular frente al Poder público administrativo, pero también tiene la función de asegurar la concreción del fin público, de esta doble función fluye su enorme trascendencia.

[25] OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2008, p.477, 982, p.982

En las controversias laborales, para administrar justicia en este ámbito, la ley ha dispuesto a los jueces de trabajo tendrán jurisdicción y competencia para atender los juicios individuales; y que los tribunales de conciliación y arbitraje, tendrán jurisdicción privada para conocer y resolver los conflictos colectivos y reclamaciones suscitados entre organizaciones sindicales y sus empleadores

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1. Análisis de la Constitución de la República del Ecuador

El Art. 7 numeral 11 de la Constitución de la República del Ecuador, expresa que "*El reconocimiento de los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no excluirá a los demás derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades, que sean necesarios para su pleno desenvolvimiento*"[26]

Es así que los derechos no solo constan en la dignidad de las personas, pueblos o nacionalidades, sino todas las que sean necesarias para su desarrollo, los derechos con conculcados de manera progresiva, a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas; en el caso de la presente investigación, las normas deben regirse a lo estipulado tanto en la Constitución como en la Ley.

El Art. 227 de la Constitución de la República del Ecuador, en lo relacionado a la administración pública establece los principios que se deben regir, indicando que: "*La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad,*

[26] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Constitución de la República del Ecuador, Quito – Ecuador, 2013, Art. 11 núm. 7

jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación"[27]

Esta disposición trata de la participación protagónica como concepto sustitutivo o principal frente a la tradicional participación representativa, estos principios toman impulso frente a la colectividad, y la soberanía del pueblo es rescatada por medio de su participación de los mecanismos de gobierno, las tomas de decisiones públicas.

Para ejercer la potestad administrativa, el sujeto que la tiene atribuida, debe ejercer una actividad para la realización del fin público, a través de un procedimiento administrativo regido por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. A esta actividad servicial a la colectividad es a la que se refiere la norma contenida en el artículo 227 de la Constitución. El procedimiento administrativo es así una exigencia constitucional, pues es una auténtica garantía que la actuación de las potestades de las Administraciones públicas: la expropiatoria, la disciplinaria, la sancionatoria, la de imposición, etc. no lesione los derechos fundamentales de los ciudadanos. El procedimiento administrativo tiene como misión garantizar al particular frente al Poder público administrativo, pero también tiene la función de asegurar la concreción del fin público, de esta doble función fluye su enorme trascendencia.

[27] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Constitución de la República del Ecuador, Quito – Ecuador, 2013, Art. 227

En el Estatuto del Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva se encuentran las normas del procedimiento administrativo común para las administraciones públicas central e institucional, así como las que pueden aplicarse supletoriamente a otras administraciones que se rigen por sus propias normas, no enmarcadas dentro de la Función Ejecutiva.

Es clara la existencia de los principios generales del procedimiento. En primer lugar, constituyen una especie del género principios generales del Derecho, es decir, el planteamiento que aquí hacemos parte de la base de que los principios del procedimiento no son más que Principios Generales del Derecho en su proyección procedimental. Para conocer qué son los principios generales de procedimiento es preciso salvar algunas diferencias que oscurecen su concepto. En muchas ocasiones se toman como tales a verdaderos principios generales del Derecho que, como tales, tienen incidencia, y fuerte sobre la regulación del procedimiento, pero que realmente son de todo el Ordenamiento. No son, por tanto, principios del procedimiento, sino principios comunes cuya plena inteligencia y operatividad no precisa de adaptaciones o formulaciones particularizadas en razón del concreto campo donde hayan de actuar. Tal es el caso de los principios de legalidad, igualdad, interdicción de la arbitrariedad, buena fe, proporcionalidad, tipicidad y culpabilidad, presunción de inocencia. La diferencia radica en que estos principios generales son sustentadores de todo el Ordenamiento jurídico, en su estado más diáfano y abstracto,

diferentes a los principios particulares que operan tan sólo en el sector propio del procedimiento, sin que tengan incidencia en el resto del Ordenamiento, tal como el nobis in ídem, gratuidad, valoración de la prueba, etc.

Por otro lado, estos últimos principios que son auténticamente procedimentales no tienen referente en las normas escritas y, sobre todo, en las que regulan el procedimiento administrativo, no obstante lo cual en nada dificultan su reconocimiento y aplicación.

También cabe segregar los principios que no hacen referencia, propiamente, al procedimiento administrativo y sus distintos aspectos: iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, información, documentación, recepción y registro de documentos; más el sistema de recursos, la revisión de oficio, sino los que se refieren, más específicamente a la actividad administrativa, tales como la competencia y todos sus aspectos o, bien son aplicables al régimen jurídico de los actos administrativos como la validez y eficacia de éstos, su conservación, su revocabilidad, etc.

La Constitución precisa algunos de estos principios generales en los que sustenta la Administración Pública el ejercicio de sus potestades y a ellos, por ejemplo, el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva somete las actuaciones de los órganos y entidades que

comprenden la Función Ejecutiva, esto es, se comprende los aplicables no sólo al procedimiento, sino también a la organización y a la consecuente actividad administrativa.

La Constitución de la República del Ecuador, en el Capítulo octavo, Derechos de protección, en el artículo 76 señala que "*En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso que incluirá las siguientes garantías básicas:*

"1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.;

2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.;

3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento;

4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria;

5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda

sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora;

6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza;

7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías: …

a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados.;

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos."[28].

Las garantías establecidas en esta disposición, las califica de básicas, esto significa que son las fundamentales, las esenciales e indispensables para la defensa de los derechos; pero su enunciación no excluye a otras, que también cumplen la misma finalidad: asegurar el debido proceso.

[28] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Constitución de la República del Ecuador, Quito – Ecuador, 2013, Art., Art. 76

El Art. 85 de la Constitución de la República del Ecuador, manifiesta que "*La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:*

1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad.

2. Sin perjuicio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular, cuando los efectos de la ejecución de las políticas públicas o prestación de bienes o servicios públicos vulneren o amenacen con vulnerar derechos constitucionales, la política o prestación deberá reformularse o se adoptarán medidas alternativas que concilien los derechos en conflicto.

3. El Estado garantizará la distribución equitativa y solidaria del presupuesto para la ejecución de las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos.

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades."[29]

Se establecen algunas pautas de las políticas pública y de los servicios públicos, que garantiza derechos derechos fundamentales como portadores en su contenido de la dignidad del ser humano, se imponen de manera

[29] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Constitución de la República del Ecuador, Quito – Ecuador, 2013, Art. 85

universal, también en las relaciones de los sujetos jurídicos entre sí. Donde el principio de derecho fundamental puede realizarse, vía interpretación, como contenido en conceptos y cláusulas ya existentes por lo que no es preciso hacer saltar por los aires el sistema de normas jurídico-privado. Donde este camino sea impracticable puede resultar obligado un recurso inmediato al Derecho constitucional. En efecto, si los derechos fundamentales garantizan determinados contenidos jurídico-objetivos del Ordenamiento jurídico con rango constitucional, su realización no puede depender de una configuración infraconstitucional autosuficiente del Ordenamiento jurídico-privado, pues, los contenidos de los derechos se imponen sea a través de leyes claras y con contenido material acorde con la Constitución, o a través de la interpretación y aplicación judicial o, por último, se los impone directamente. Hasta donde alcanza el efecto de principio de irradiación de los derechos fundamentales, tal efecto ofrece de suyo el fundamento para derechos o deberes entre particulares, amplía o limita su autonomía.

Las dos consecuencias derivan como necesarias del carácter de los derechos fundamentales como normas-principios contentivas de decisiones axiológicas, es su dimensión central. Los derechos fundamentales como normas-principios expresan contenidos de valor determinados que exigen ser realizados, no son derechos que persiguen la abstención, sino que pretenden la actuación y la protección de estos contenidos.

4.3.2. Análisis de la Ley Orgánica del Servicio Público

El Art. 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público, establece quienes están comprendidos como servidores públicos, indicando los siguientes: "*Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función, dignidad dentro del sector Público*"[30]

Son servidores públicos las personas, que en cualquier orden presten sus servicios mediante un cargo, función, dignidad dentro del sector público, pero también existen trabajadores, en el sector público, que se diferencias de los servidores, porque ello se encuentran regulados por el Código del Trabajo, ya que su función es netamente de labores que no engloba al de servidor público.

Son servidores públicos las personas que prestan sus servicios en cualquier institución pública, pero no encierra a ellas las instituciones privadas que prestan servicios sociales, porque ellas son de carácter particular. En cambio el servicio público que tienen como finalidad la prestación de un servicio social o pública, por medio de una institución pública.

[30] LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, Art. 4

El Art. 41 de la Ley Orgánica del Servicio Público, señala las responsabilidades administrativas: "*La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniere las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexa, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.*

La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso."[31]

Aquí se establece la potestad jurisdiccional, de resolver las controversias mediante la responsabilidad administrativa, sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que diere lugar, es así que la Ley Orgánica del Servicio Pública, sanciona administrativamente a los servidores pública por las infracciones que en ella contemplan, como por ejemplo la destitución de su puesto, por el hecho de haber cometido una infracción de servicio público, que se le impone como sanción, la suspensión del trabajo, o la destitución según el caso; que aparte de ello también pueden tener responsabilidades civiles, como por ejemplo la devolución de dinero, por el hecho de haber firmado contratos por nepotismo, de lo indebidamente pagado; o, tener responsabilidades penales, cuando sus actos incluyen en acciones de corrupción como son los delitos de la administración público, como peculado, que se sigue las acciones ante las autoridades penales correspondientes.

[31] LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, legislación Codificada, Quito - Ecuador, 2010, Art. 41

A continuación, se exponen las sanciones disciplinarias para los actos administrativos en que incurrieren las servidoras y servidores públicos.

"*Artículo 43.- Sanciones disciplinarias.- Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad son las siguientes:*

a) Amonestación verbal;

b) Amonestación escrita;

c) Sanción pecuniaria administrativa;

d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y,

e) Destitución.

La amonestación escrita se impondrá cuando la servidora o servidor haya recibido, durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales.

La sanción pecuniaria administrativa o multa no excederá el monto del diez por ciento de la remuneración, y se impondrá por reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de sus deberes. En caso de reincidencia, la servidora o servidor será destituido con sujeción a la ley.

Las sanciones se impondrán de acuerdo a la gravedad de las faltas."[32]

Estas son las sanciones disciplinarias que contempla la Ley Orgánica del Servicio Público, siendo cinco: a) Amonestación verbal; b) Amonestación escrita; c) Sanción pecuniaria administrativa; d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; y, e) Destitución. Se los enumera según la gravedad de la infracción cometida, que se engloban en amonestación, que puede ser

[32] LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito, Ecuador, 2010, Art. 43

verbal o escrita; en sanciones pecuniarias, como una multa por la infracción; o personales, como la suspensión al trabajo y la destitución, siendo éstas últimas de tipo administrativa, que por medio del juicio verbal sumario recibe una éstas sanciones por las infracciones cometidas.

El Art. 44 de Ley Orgánica del Servicio Público indica que el sumario administrativo es.- "*Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento, de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento se normará en el Reglamento General de esta Ley.*

El sumario administrativo se ejecutará en aplicación de las garantías al debido proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor.

De determinarse responsabilidades administrativas, se impondrán las sanciones señaladas en la presente Ley. De establecerse responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia competentes."[33]

Se establece un procedimiento administrativo, por la infracción cometida, por las faltas administrativas que constan en la Ley, para lo cual este procedimiento sirve de evidencia, para garantizar el debido proceso que debe tener toda persona, en cualquier juicio de cualquier índole, en este

[33] LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito, Ecuador, 2010, Art. 44

caso de tipo administrativo, para lo cual, cuando se consideren que existen responsabilidades de tipo civil o penal se enviarán los procesos a los órganos correspondientes para su debido trámite.

4.3.3. Del enjuiciamiento civil y las personas que intervienen

El Art. 32 del Código de Procedimiento Civil indica que "*Actor es el que propone una demanda, y demandado, aquél contra quien se la intenta*."[34]

Actor, es la personas que presenta una demanda contra otra persona en reclamación de un derecho. Es el titular del derecho, quien presenta una demanda con el objeto de hacer valer sus derechos, demandante, actor, querellante, litigante, en definitiva, para determinar una legitimación de la personaría y la capacidad de actuar en su derecho.

Demandado, persona en contra de la cual se actúa judicialmente. En todo juicio concurrirán las partes personalmente o por medio de su representante legal o procurador, debiendo este legitimar su personería, desde que comparece en el juicio, a menos que el juez, por graves motivos, conceda un término para presentar el poder, término que no excederá de quince días, si el representado estuviere en el Ecuador, ni de sesenta si se hallare en el exterior. No se concederá dicho término, cualquiera que sea la razón que invoque, si se presenta persona desconocida o sin responsabilidad. Si el

[34] CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2011, Art. 32

procurador no presentare el poder dentro del término a que se refiere el inciso anterior, pagará las costas y perjuicios que se hubiesen ocasionado, y, además, una multa de cien a mil sucres por cada día de retardo proveniente de la falsa procuración, y cuyo total no podrá exceder de la equivalente a trescientos sesenta días. Para la imposición de la multa, de la cual la mitad corresponderá al Fisco y la otra mitad a la parte perjudicada, el juez tomará en cuenta la naturaleza de la causa y su cuantía. Los condenados como falsos procuradores pagarán las costas, daños y perjuicios del incidente aunque legitimaren su personería con posterioridad a la declaración.

El Art. 57 del Código de Procedimiento Civil expresa que "*JUICIO, es la contienda legal sometida a la resolución de los jueces*."[35]

El juez sustanciará la causa según la cuantía fijada por el actor.

Para fijar la cuantía de la demanda, se tomarán en cuenta los intereses líquidos del capital, los que estuvieren pactados en el documento con que se proponga la demanda, y los frutos que se hubieren liquidado antes de proponerla.

El Art. 64 del Código de Procedimiento Civil, señala cuales son los actos preparatorios: "*Todo juicio principia por demanda; pero podrán preceder a ésta los siguientes actos preparatorios:*

[35] CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2011, Art. 57

1o.- Confesión judicial;

2o.- Exhibición de la cosa que haya de ser objeto de la acción;

3o.- Exhibición y reconocimiento de documentos;

4o.- Información sumaria o de nudo hecho, en los juicios de posesión efectiva, apertura de testamentos y en los demás expresamente determinados por Ley; y,

5o.- Inspección judicial."[36]

Esta disposición señala que todo juicio principio con la demanda, pero podrán proceder a ésta los cinco actos preparatorios, por considerar los casos en los que imperativamente deben tramitarse diligencias preparatorias, como incidente o fundamento de un proceso principal. Las diligencias previas, son por su naturaleza no devolutivas, porque deben ser resueltas por el mismo órgano de la jurisdicción, esto es, por el juez de lo civil; y los efectos procesales, son a la tramitación, y no a la acción lo que no acontece con las diligencias que revisten el carácter de perjudiciales o de presupuestos procesales, porque mientras no se las practiquen no puede incoarse el procedimiento civil; y algunas de estas deben ser resueltas por otro órgano diferente a la jurisdicción civil.

El Art. 122 del Código de Procedimiento Civil expresa que "*Confesión judicial es la declaración o reconocimiento que hace una persona, contra sí misma, de la verdad de un hecho o de la existencia de un derecho.*

[36] CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2011, Art. 64

La parte que solicite confesión presentará el correspondiente pliego de posiciones, al que contestará el confesante."[37]

Particularmente en nuestra legislación el objeto de la confesión judicial no solamente son hechos, sino también criterios jurídicos de conocimiento común como mandato, anticresis, arrendamiento o préstamos; o simplemente un reconocimiento de un hecho, así cuando trata del reconocimiento de un hijo, este reconocimiento es un acto voluntario.

La exhibición de la cosa que haya de ser objeto de la acción, solo puede ser deducida por quien pretenda reivindicar o pedir el remate de una cosa mueble, contra quien la tiene. Con relación al objeto ha de referirse la exhibición a una cosa mueble, quedando fuera no sólo las pretensiones de carácter personal; sino también las inmobiliarias.

La exhibición y reconocimiento de documentos, es una diligencia judicial, que puede pedirse como diligencia preparatoria o como prueba dentro del respectivo término.

En caso de información sumaria o de nudo hecho, en los juicios de posesión efectiva, apertura de testamentos y en los demás expresamente determinados por Ley, determinado en el numeral 4 del Art. 64 del Código de Procedimiento Civil, no es necesario citación previa. No existen por

[37] CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2011, Art. 122

consiguiente disposiciones legales rigurosas para la práctica de la información sumaria. La inspección judicial como última diligencia preparatoria, es la percepción y apreciación directa de los hechos por el Juez. Demanda es el acto en que el demandante deduce su acción o formula la solicitud o reclamación que ha de ser materia principal del fallo.

El Art. 67 del Código de Procedimiento Civil, indica los requisitos de la demanda, en los siguientes:

"1.- *La designación de la jueza o del juez ante quien se la propone;*

2.- Los nombres completos, estado civil, edad y profesión del actor y los nombres completos del demandado;

3.- Los fundamentos de hecho y de derecho, expuestos con claridad y precisión;

4.- La cosa, cantidad o hecho que se exige;

5.- La determinación de la cuantía;

6.- La especificación del trámite que debe darse a la causa;

7.- La designación del lugar en que debe citarse al demandado, y la del lugar donde debe notificarse al actor; y,

8.- Los demás requisitos que la ley exija para cada caso."[38]

El numeral de la designación del Juez ante quien se interpone, se refiere al competente según el asunto que se trate, por ejemplo en el caso de un juicio ejecutivo se propondrá ante el Juez de lo Civil.

[38] CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2011, Art. 67

El numeral dos se refiere a los nombres completos, estado civil, edad y profesión del actor y los nombres completos del demandado; que viene a ser la identificación de cuál es la personas demandada y las generales de ley del actor, de vital importancia para proceder a demandar.

El numeral tercero se refiere a los fundamentos de hecho y de derecho, expuestos con claridad y precisión, tiene especial importancia, corresponde a la fundamentación misma de la reclamación, esto es el señalamiento de los hechos o antecedentes, de lo que se deriva el derecho en el que fundamenta el actor su demanda. En el juicio ejecutivo se aplica con más precisión esta tesis, ya que para iniciar esta acción es necesario acompañar a la demanda el título que reúna las condiciones de ejecutivo. En los fundamentos de derecho, se cumplen con la cita, como en la demanda del o de los artículos que sean aplicables al caso.

El numeral cuatro tiene que ver con la cosa, cantidad o hecho que se exige, también es relevante, impone la necesidad de señalar claramente lo que se pide, es decir, delimita el verdadero objeto del proceso. En este numeral se observa que; cuando se exige una cosa debe entenderse que se pide una declaración sobre el derecho que tiene el accionante; cuando se exige una cantidad se pretende la condena a una prestación y cuando se trata de un hecho se supone que se exige la constitución de un derecho, la declaración de una relación jurídica o un estado civil.

El numeral cinco de la determinación de la cuantía, se refiere al valor del objeto que reclamamos y para ello se debe tomar en cuenta los intereses del capital, si se trata de un crédito o el valor de la cosa y cuando verse sobre derechos de valor indeterminado, la cuantía será también indeterminada.

El numeral seis es la especificación del trámite que debe darse a la causa, es decir debe señalarse correctamente el trámite que corresponde a la demanda. Soy del parecer que si el actor no lo hace correctamente, debería corregir el Juez;

El séptimo numeral es la designación del lugar donde debe citarse al demandado y donde debe notificarse al actor;

El último numeral se refiere a los demás requisitos que la ley exija para cada caso, se refieren a las exigencias que para la procedencia de algunos juicios constan en otras disposiciones legales.

Potestad Jurisdiccional es el poder jurídico atribuido con exclusividad a determinados órganos del Estado, para que, en actividad eminente aplicativa del derecho objetivo, juzguen y hagan ejecutar lo juzgado; o, lo que es lo mismo, resuelvan el litigio con sujeción a las normas positivas, definiendo unilateral e imperativamente situaciones jurídicas subjetivas en un caso concreto. Jurisdicción es sinónimo de potestad jurisdiccional o de imperium,

investidura que corresponde a sus únicos titulares que no son otros que los órganos del Estado a quienes la Constitución denomina órganos de la Función Judicial. Aclarando que esa pluralidad de órganos que la ejercen, configura un verdadero Poder Judicial en cuanto se tornan como sujetos del poder público investidos de la potestad de imperio.

4.3.4. Código del Trabajo

El Art. 568 del Código del Trabajo establece la jurisdicción y competencia de los jueces de trabajo, señalando: "*Los jueces del trabajo ejercen jurisdicción provincial y tienen competencia privativa para conocer y resolver los conflictos individuales provenientes de relaciones de trabajo, y que no se encuentren sometidos a la decisión de otra autoridad.*"[39]

De acuerdo a esta disposición los jueces de trabajo tienen jurisdicción provincial y trinen competencia para conocer y resolver los conflictos individuales de trabajo. Las Cortes Provinciales con jurisdicción igualmente provincial, tienen competencia laboral por recursos de apelación que llegan a su conocimiento deben resolver los juicios individuales, y por recurso de casación propuestos estos juicios llegan a conocimiento de la Corte Nacional.

[39] CÓDIGO DEL TRABAJO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2013, Art. 568

El Art. 567 del Código del Trabajo establece las atribuciones de los Tribunales de Conciliación y Arbitraje, manifestando: "*Los tribunales de conciliación y arbitraje, en primera y segunda instancia, tendrán las atribuciones determinadas en el Capítulo "De los Conflictos Colectivos.*"[40]

Para los conflictos colectivos de trabajo, iniciados por pliego de posesiones o reclamaciones colectivas debido al incumplimiento o falta de suscripción de los contratos colectivos, los Tribunales de Conciliación y Arbitraje en primera instancia y los Tribunales Superiores de Conciliación y Arbitraje en segunda, tienen competencia y jurisdicción exclusiva para conocer y resolver estas controversias colectivas.

En cuanto a la sustanciación de las controversias, el Art. 575 del Código del Trabajo expresa: "*Las controversias individuales de trabajo se sustanciarán mediante procedimiento oral.*"[41]

La parte conceptual de la ley que implanta el juicio oral es apropiada, recoge el mandato constitucional aunque no es totalmente técnica ni realista, disponiendo que en caso de controversias individuales de trabajo se sustanciaran el procedimiento oral, el mismo que se resumen cumplida los siguientes pasos procesales: una etapa preliminar y previa, dos audiencias orales, la preliminar y la definitiva, luego de ello la sentencia y el trámite de los recursos de llevan a instancias superiores.

[40] IBIDEM, Art. 567
[41] CÓDIGO DEL TRABAJO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2013, Art. 575

4.3.5. Análisis de la Ley Orgánica de Empresas Públicas

El Art. 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, expresa que: "*La prestación de servicios del talento humano de las empresas públicas se someterá de forma exclusiva a las normas contenidas en esta Ley, a las leves que regulan la administración pública y a la Codificación del Código del Trabajo, en aplicación de la siguiente clasificación:*

a. Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción.- Aquellos que ejerzan funciones de dirección, representación, asesoría y en general funciones de confianza;

b. Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública: y,

c. Obreros.- Aquellos definidos como tales por la autoridad competente, aplicando parámetros objetivos y de clasificación técnica, que incluirá dentro de este personal a los cargos de trabajadoras y trabajadores que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública."[42]

De acuerdo a esta disposición, la prestación de servicios, se someten en forma exclusiva a las disposiciones de la Ley Orgánica de empresas

[42] LEY DE EMPRESAS PÚBLICAS, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2012, Art. 18

públicas, las leyes que regulan la administración pública como es la Ley Orgánica del Servicio Público, y a las normas señaladas del Código del Trabajo. Es así que en las empresas públicas se encuentran los servidores públicos de libre designación y remoción, los servidores públicos de carrera y los obreros. Los dos primeros están regulados por las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Público, mientras que los obreros se regulan a lo dispuesto al Código del Trabajo, así se también lo corrobora el inciso 2 del Art. 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

El Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas señala que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo. Existe una contradicción jurídica para la aplicación en la resolución de controversias que se susciten con el personal que labora y presta sus servicios en las empresas públicas, en el caso de los servidores sus controversias deben ser resueltas por las normas señaladas en la Ley Orgánica del Servicio Público, y los obreros se sujetan a las normas a las normas laborales, por así señalarlo el Art. 229 inciso 3 de la Constitución de la República del Ecuador, que las obreras y obreros del sector públicos están sujetos al Código del Trabajo.

4.3.6. Constitucionalidad de los artículos 29 y 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, y declaración del artículo 50 por no contravenir la Constitución

La Corte Constitucional ha emitido sentencia, donde se declara la Constitucionalidad de los artículo 29 y 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, por no contradecir la Constitución y se declara que el artículo 50 de la Ley de Modernización del Estado no contraviene la Constitución, publicada en el suplemento del Registro Oficial Nro. 482 del viernes 1 de julio del 2011. En este proceso es necesario transcribir parte de la sentencia:

Determinación de los problemas jurídicos que se resolverán

Para decidir el fondo de la cuestión, esta Corte considera necesario sistematizar los argumentos planteados en la consulta, a partir de la respuesta de los siguientes problemas jurídicos:

1. Los artículos 29 y 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas ¿son contrarios a la Constitución de la República?

2. El artículo 50 de la Ley de Modernización del Estado, ¿es contrario a la Constitución de la República?

Resolución de los problemas jurídicos

1. Los artículos 29 y 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, ¿son contrarios a la Constitución de la República?

Por mandato del artículo 315 de la Constitución de la República, las empresas públicas deben funcionar como sociedades de derecho público y con criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. De esta manera, el constituyente, en base a los principios mencionados, ha previsto que el Estado constituya en el estricto sentido de la palabra, las cuales para poder competir con la empresa privada, deberán ser manejadas con criterios similares a los de estas últimas, precisamente para poder adaptarse a la dinámica y versatilidad del mercado que exige flexibilidad administrativa para adoptar las decisiones necesarias para hacer realidad los objetivos planteados para estas entidades, constituyendo su funcionamiento una de las formas de organización de la producción en la economía, esto es, las empresariales públicas1.

1 Constitución Art. 319, inciso primero.- Se reconoce diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras la comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas

La Constitución de la República en su artículo 315 prevé:

"Art. 315.- El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el

aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.

Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado.

La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos". (El resaltado y subrayado fuera del texto).

Conforme se observa, lo que ha procurado el constituyente para que efectivamente las empresas públicas no compitan en inferioridad de condiciones con el resto de empresas, es que éstas sean manejadas de diferente manera que la administración general, pues las empresas públicas buscan, entre otros objetivos, ser competitivas y con alta rentabilidad social y

rendimiento, siendo una forma de gestión de recursos para lograr la consecución de los objetivos para los que fue creado el Estado, esto es, la realización de los derechos de sus coasociados.

Esta norma constitucional dispone que el Estado constituya empresas de carácter público para el desarrollo de diversas actividades. Al efecto se ha dispuesto que sea la ley -delegación expresa al legislador- la que regule su organización y funcionamiento. Asimismo, el legislador de forma expresa, cuenta con la potestad normativa de configuración de las normas al respecto, con los límites que le imponen los preceptos constitucionales.

Uno de ellos es que al ser la Ley Orgánica de Empresas Públicas una normativa que regula la organización y funcionamiento de estas entidades -empresas públicas-creadas por la Constitución, ésta debe, como en efecto lo es, tener el carácter de, misma que al regular un ámbito específico -funcionamiento de las empresas públicas- también posee carácter especial en virtud de que la generalidad ha sido desplazada por la particularidad (régimen propio y especial de las Empresas Públicas).

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 425 de la Constitución, la Ley Orgánica de Empresas Públicas es el primer instrumento jurídico de índole infraconstitucional a ser observado y aplicado en esta rama de la administración pública, y en caso de existir una antinomia con alguna otra norma de la administración pública que también posea el

carácter de orgánica, dicho conflicto podrá ser solucionado de acuerdo a los criterios establecidos en el artículo 32 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

2. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, Art. 3.1: 1. Reglas de solución de antinomias.-Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior

El consultante indica que: "los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas realizan una distinción formal entre servidores públicos de libre designación y remoción; servidores públicos de carrera y, obreros y, sin embargo, los artículos 29 de la misma Ley, indistintamente asigna competencia a las autoridades laborales y a los jueces de trabajo para resolver las controversias que se generen entre las Empresas Públicas y los servidores públicos de carrera y obreros de conformidad a lo previsto en el Art. 568 y siguientes del Código del Trabajo, lo cual estaría en contra del Art. 229 de la Constitución de la República que establece que solamente los obreros estarán sometidos al Código del Trabajo, correspondiéndoles a los servidores públicos de carrera, conforme lo previsto en el Art. 10, literal d) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, que sus conflictos sean conocidos y resueltos por los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo que sería su juez competente ".

Normas comprometidas en esta parte de la consulta

Constitución de la República

Art. 229.- "Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.

La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia. “(El resaltado fuera del texto).

Art. 326.16.- "En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o

profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo". (El subrayado y resaltado fuera del texto).

El artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas prescribe:

"Art. 29.- COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO.- Para efectos de la competencia y del procedimiento en las relaciones contractuales generadas entre las empresas públicas y servidores públicos de carrera y obreros, se estará a lo dispuesto en esta Ley y en el Art. 568 y siguientes de la Codificación del Código del Trabajo.

Para efectos del desistimiento, del abandono y de la prescripción, se estará a lo dispuesto en el Título

VIII de la Codificación del Código de Trabajo. (El resaltado fuera del texto).

En relación a las normas cuya constitucionalidad se analiza, tenemos los artículos 18 y 19 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que determinan:

"Art. 18.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA RELACIÓN CON EL TALENTO HUMANO.-Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro de las empresas públicas.

La prestación de servicios del talento humano de las empresas públicas se someterá de forma exclusiva a las normas contenidas en esta Ley, a las leyes que regulan la administración pública y a la Codificación del Código del Trabajo, en aplicación de la siguiente clasificación:

a. Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción.- Aquellos que ejerzan funciones de dirección, representación, asesoría y en general funciones de confianza;

b. Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública: y,

c. Obreros.- Aquellos definidos como tales por la autoridad competente, aplicando parámetros objetivos y de clasificación técnica, que incluirá dentro de este personal a los cargos de trabajadoras y trabajadores que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública.

Las normas relativas a la prestación de servicios contenidas en leyes especiales o en convenios internacionales ratificados por el Ecuador serán aplicadas en los casos específicos a las que ellas se refieren.

Art. 19.- MODALIDADES DE DESIGNACIÓN Y CONTRATACIÓN DEL TALENTO HUMANO.-Las modalidades de vinculación de los servidores públicos y obreros de las empresas públicas son las siguientes:

1. Nombramiento para personal de libre designación y remoción, quienes no tendrán relación laboral. Su régimen observará las normas contenidas en el capítulo II del Título III de esta Ley:

2. Nombramiento para servidores públicos, expedido al amparo de esta Ley y de la normativa interna de la Empresa Pública; y,

3. Contrato individual de trabajo, para los obreros, suscritos al amparo de las disposiciones y mecanismos establecidos en la Codificación del Código del Trabajo y en el contrato colectivo que se celebre".

El artículo 229 de la Constitución establece que toda persona que en cualquier forma o título trabaje, preste servicios o ejerza un cargo, función o dignidad dentro del sector público, es un servidor público.

El consultante duda que sea constitucional el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, que prevé que los servidores públicos de libre designación y remoción, así como los de carrera de las empresas públicas, en cuanto a la competencia y procedimiento, deban estar sometidos

conforme la remisión de dicha norma al artículo 5683 y siguientes del Código de Trabajo, pues indica que conforme el artículo 229 de la Constitución, este tipo de servidores públicos deberían estar sometidos a la jurisdicción contencioso administrativa, competente para conocer y resolver lo concerniente a las violaciones de la ley que regula la carrera administrativa (la actual Ley Orgánica del Servicio Público -LOSEP- que derogó a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público, LOSCCA).

3. Código del Trabajo, Art. 568.- Jurisdicción y competencia de los jueces del trabajo.- Los jueces del trabajo ejercen jurisdicción provincial y tienen competencia privativa para conocer y resolver los conflictos individuales provenientes de relaciones de trabajo, y que no se encuentren sometidos a la decisión de otra autoridad.

En este punto cabe señalar que la Ley Orgánica de Empresas Públicas y la Ley Orgánica del Servicio Público tienen su propio ámbito de aplicación; es más, el literal k del artículo 83 de la Ley Orgánica del Servicio Público determina que son servidores excluidos de la carrera del servicio público "el personal de las empresas sujetas a la Ley Orgánica de Empresas Públicas". Este presupuesto está en concordancia con los artículos 56, penúltimo inciso, 4 y 575 último inciso, y fundamentalmente con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público, que en el penúltimo y último inciso sobre el ámbito de aplicación de esta ley dispone:

4. Ley Orgánica de Servicio Público, Art. 56.- De la planificación institucional del talento humano.- Las Unidades de Administración del Talento Humano estructurarán, elaborarán y presentarán la planificación del talento humano, en función de los planes, programas, proyectos y procesos a ser ejecutados.

Las Unidades de Administración del Talento Humano de las Entidades del Sector Público, enviarán al Ministerio de Relaciones Laborales, la planificación institucional del talento humano para el año siguiente para su aprobación, la cual se presentará treinta días posteriores a la expedición de las Directrices Presupuestarias para la Proforma Presupuestaria del año correspondiente.

Esta norma no se aplicará a los miembros activos de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, Universidades y Escuelas Politécnicas Públicas y a las entidades sujetas al ámbito de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, obligatoriamente tendrán su propia planificación anual del talento humano, la que será sometida a su respectivo órgano legislativo. (El resaltado fuera del texto).

5. Ley Orgánica de Servicio Público, Art. 57.- De la creación de puestos.- El Ministerio de Relaciones Laborales aprobará la creación de puestos a

solicitud de la máxima autoridad de las instituciones del sector público determinadas en el artículo 3 de esta ley, a la cual se deberá adjuntar el informe de las unidades de administración de talento humano, previo el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas en los casos en que se afecte la masa salarial o no se cuente con los recursos necesarios.

Se exceptúan del proceso establecido en el inciso anterior los gobiernos autónomos descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, las universidades y escuelas politécnicas públicas y las entidades sometidas al ámbito de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. (El resaltado fuera del texto).

"Estarán comprendidos en el ámbito de esta ley a efecto de remuneraciones, derechos y obligaciones en lo que fuere aplicable, nepotismo y procedimientos disciplinarios en lo que fuere aplicable, las corporaciones, fundaciones, sociedades civiles o mercantiles, con o sin fines de lucro, con o sin finalidad social o pública, cuya participación en el capital o patrimonio esté compuesto por más del cincuenta por ciento por aporte de las instituciones del Estado, de los gobiernos autónomos descentralizados o de recursos públicos (...).

En las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas." (El resaltado fuera del texto).

Siendo así, lo que el artículo 229 de la Constitución establece es que la ley "defina el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores".

Es decir, le concede al legislador potestad normativa para configurar y legislar sobre este aspecto, y en ejercicio de esta atribución constitucional ha establecido la normativa aplicable para regular a los servidores públicos pertenecientes a la administración pública en general en la Ley Orgánica de Servicio Público, así como la normativa aplicable al personal de las empresas públicas en la Ley Orgánica de Empresas Publicas (régimen propio y especial).

En este sentido, la Corte Constitucional encuentra que el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas no vulnera el artículo 229 de la Constitución, sino que en su lugar ha establecido un régimen propio y especial para el personal de empresas públicas, razón por la cual no cabe distinguir una jurisdicción para los servidores y otra para los obreros, cabiendo una sola jurisdicción (la de los jueces laborales, en virtud del artículo 568 del Código del Trabajo), que guarda concordancia con la remisión específica que el artículo 315 de la Constitución de la República en el inciso segundo confiere a la ley para la regulación de empresas públicas.

Además, no existe la aparente antinomia entre la Ley Orgánica de Empresa Pública y la Ley Orgánica de Servicio Público, pues esta última, en los artículos 3 inciso final, 56 penúltimo inciso, 57 último inciso y 83 literal k ha reconocido el régimen propio y especial del personal de empresas públicas.

En tal virtud, al establecerse una sola jurisdicción en el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas públicas no se contraría la Carta Magna, más aún cuando en el ámbito jurisdiccional es sabido que la competencia nace de la ley; habiendo el artículo 178 último inciso de la Constitución previsto que:

"La ley determinará la organización, el ámbito de competencia, el funcionamiento de los órganos judiciales y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia. "(El resaltado fuera del texto).

En definitiva, el legislador, al haber dispuesto en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, expedida por mandato de la Constitución, que sean las autoridades laborales y los jueces de trabajo los llamados a resolver las controversias que se suscitaren entre las empresas públicas y su personal (servidores públicos y trabajadores),, no ha vulnerado el artículo 76 numeral 3 de la Constitución, que señala: "Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento ", conforme lo considera el consultante, pues esta norma, más bien, está en concordancia con el antedicho inciso último del artículo 178 de la Constitución.

Por otro lado, el consultante afirma que el artículo 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas estaría en contraposición con la Constitución de la República:

Normas comprometidas en esta parte de la consulta

Ley Orgánica de Empresas Públicas, artículo 31:

"Art. 31.- PROHIBICIONES.- Además de las prohibiciones previstas en la Codificación del Código de Trabajo, que se aplicarán a los servidores de carrera y obreros de la empresa pública, se establecen las siguientes:

1. Comprometerse en actividades que impliquen contraposición de intereses con los intereses de las empresas públicas, por lo tanto, bajo ninguna circunstancia pueden beneficiarse directa o indirectamente de los actos administrativos, operativos, comerciales o financieros de las mismas;

2. Retardar o negar injustificadamente el oportuno despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las labores de su cargo;

3. Paralizar a cualquier título la prestación de los servicios públicos o la explotación de recursos naturales a cargo de la empresa pública, excepto por fuerza mayor o caso fortuito;

Intervenir, emitir informes, gestionar, tramitar o suscribir convenios y contratos con la empresa pública, por si o por interpuesta persona, u obtener cualquier beneficio que impliquen privilegios para el servidor u obrero, su cónyuge o personas que mantengan unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Esta prohibición se aplicará también para empresas, sociedades o personas jurídicas en las que el servidor de carrera u obrero, su cónyuge o persona en unión de hecho, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan intereses;

Solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus labores, para sí, sus superiores o de manos de sus subalternos;

Incumplir con los principios establecidos en los números 6 y 7 del Artículo 20 de esta Ley; y,

Las demás establecidas por la Constitución de la República, esta Ley, su Reglamento General y la normativa de cada empresa pública.

Sin perjuicio de las acciones civiles o penales a que hubiere lugar, quienes incurran en cualquiera de las prohibiciones señaladas, serán sancionados con la separación del cargo sin derecho a indemnización alguna y al pago de los perjuicios económicos ocasionados a la empresa pública, observando el derecho al debido proceso." (El resaltado fuera del texto).

Ahora bien, la Constitución de la República determina en sus artículos 232, 313 y 316 lo siguiente:

"Art. 232.- No podrán ser funcionarias ni funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas o representen a terceros que los tengan.

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

Art. 313.- El Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia. Los sectores estratégicos, de decisión y control exclusivo del Estado, son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica,

social, política o ambiental, y deberán orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social.

Se consideran sectores estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley." (El resaltado fuera del texto).

"Art. 316.- El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico.

El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley." (El resaltado fuera del texto).

De lo anotado y para efectos del caso en concreto, se desprende que la prohibición establecida en el numeral 1 del artículo 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas está en concordancia con el precepto constitucional de los artículos 232, 313 y 316 de la Constitución de la República, estando la iniciativa privada, en esta materia, sometida a estos límites constitucionales, pues las empresas estatales han sido creadas para gestionar fondos

tendientes a cumplir con la realización de los derechos constitucionales de los ecuatorianos y hacer realidad el buen vivir, al cumplir efectivamente con la redistribución de la riqueza, conforme lo dispone el artículo 319 inciso segundo de la Constitución, al señalar:

"El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos... ".

Este es el motivo de interés general que el constituyente ha tenido en cuenta al establecer estas prohibiciones que buscan precautelar el patrimonio y desarrollo de la empresa, por ello, tanto la Constitución de la República, así como la Ley Orgánica de Empresas Públicas, han buscado evitar que el ejercicio o prestación de servicios públicos esté sujeto a eventuales injerencias, conveniencias o conflictos de intereses, situación que podría provocar actuaciones colusorias por parte de servidores públicos y obreros, con el objetivo de beneficiarse de los fondos públicos, actuación que podría afectar e ir en desmedro del buen vivir de la población, de la eficiencia económica y social, del interés público y de los derechos consagrados en la Constitución.

El artículo 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, al establecer las prohibiciones a las que están sometidos los servidores y obreros de las empresas públicas, entre ellas, la de conflicto de intereses, ha observado a

plenitud la disposición del inciso segundo del artículo 232 de la Constitución de la República, por lo que al consultante no le asiste la razón al afirmar que el mencionado artículo de la ley es inconstitucional.

El artículo 50 de la Ley de Modernización del Estado, ¿es contrario a la Constitución de la República?

El artículo 50 de la Ley de Modernización del Estado determina:

"Art. 50.- PARTICIPACIÓN LABORAL.-Los trabajadores o servidores públicos que presten sus servicios en las correspondientes entidades u organismos tendrán derecho a participar en las distintas modalidades de desmonopolización y privatización a las que se refiere el artículo 43 de la presente Ley. En estos casos, el Presidente de la República, podrá establecer forma de pago especiales".

Esta norma prevé la posibilidad legal de que los trabajadores puedan participar en los procesos de desmonopolización, permitiendo que ellos puedan ser sus beneficiarios. Para hacer efectivos tales procesos, el artículo 43 de la misma Ley de Modernización determina las siguientes modalidades: a) Aporte total o parcial al capital de sociedades por acciones; b) Arrendamiento mercantil "o negocios fiduciarios"; c) Concesión de uso, de servicio público o de obra pública, licencia, permiso u otras figuras jurídicas reconocidas por el derecho administrativo; ch) Venta; d) Transformación,

fusión, escisión y liquidación de empresas estatales o mixtas; y, e) Cualquier otra modalidad que mediante Decreto determine el Ejecutivo y que esté amparada por la Ley ecuatoriana.

A la luz del capítulo V de la Ley de Modernización del Estado, la desmonopolización, la delegación, y en consecuencia, la privatización, son procesos dentro de los cuales es el Estado (titular y obligado a la prestación de servicios públicos), quien está facultado para transferir la realización de determinadas actividades, que por competencia originaria eran de su titularidad, a empresas mixtas o privadas, siempre que se observen los procedimientos establecidos en el artículo 42 de la mencionada ley.

No obstante, sin ir en perjuicio de lo antes mencionado, la misma Ley de Modernización del Estado, en el artículo 50, ha permitido que sean los trabajadores y servidores públicos quienes también puedan participar de dichos procesos, y bajo las modalidades previstas en el artículo 43 ibídem, dicha participación permite que tanto servidores como empleados, sean propietarios de la empresa, ya sea en todo o en parte, procurando en ambos casos, con su trabajo, obtener la mayor rentabilidad, lo cual redunda en beneficio tanto a los trabajadores como al Estado ecuatoriano, sin que exista ni pudiera existir contraposición de intereses.

Cabe señalar que la Ley de Modernización del Estado se enmarca dentro del contexto del régimen constitucional anterior, pues el artículo 31 de la

Constitución de 1998 disponía al Estado estimular la propiedad y gestión de los trabajadores en las empresas, impulsando a que ellos pudieran ser parte de éstas, mediante transferencia accionaria o participaciones a favor de aquellos, propendiendo a que adquieran la propiedad de la empresa, a fin de que obtengan una alta rentabilidad, pues mientras más producción y rentabilidad tuviera la empresa, más participación ganancial tendrían los trabajadores en virtud de sus acciones o participaciones, situación a la que se denominó el proceso de desmonopolización del Estado, por el cual, los trabajadores podían a la vez ser productores y empresarios (contenido en el artículo 50 de la Ley de Modernización que lo regula como un proceso interno, es decir, al interior de la empresa); pero dicha facultad se encuentra limitada por la prohibición de mantener conflicto de intereses conforme lo dispuso el artículo 123 de la Constitución de 1998 7, actualmente contemplado en el artículo 232 de la Constitución del 2008 (que regula el conflicto de intereses como un proceso externo).

6 "Art. 31.- El Estado estimulará la propiedad y la gestión de los trabajadores en las empresas, por medio de la transferencia de acciones o participaciones a favor de aquellos. El porcentaje de utilidad de las empresas que corresponda a los trabajadores, será pagado en dinero o en acciones o participaciones, de conformidad con la ley. Ésta establecerá los resguardos necesarios para que las utilidades beneficien permanentemente al trabajador y a su familia." (El subrayado fuera del texto).

7. "Art. 123.- No podrán ser funcionarios ni miembros de organismos directivos de entidades que ejerzan la potestad estatal de control y regulación, quienes tengan intereses o representen a terceros que los tuvieren en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas. El funcionario público deberá abstenerse de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismo o entidad a los que preste sus servicios." (El resaltado fuera del texto).

Por lo tanto, el artículo 50 de la Ley de Modernización del Estado tiene aplicación para que los trabajadores adquieran mediante modalidades del artículo 43 ídem, propiedad en las empresas públicas; pero no faculta ni ha facultado nunca la conformación de empresas externas a la entidad en la cual se podrían suscitar conflictos de intereses, situación jurídica que como hemos visto, tenía y tiene como límite la prohibición contemplada en el actual artículo 232 de la Constitución, esto es, que los servidores públicos no pudieran emprender en una actividad cuando sus intereses entren en conflicto con los del organismo para los que presten sus servicios.

En el caso concreto, se afirma que el artículo 50 de la Ley de Modernización entra en contraposición con el artículo 313 de la Constitución; sin embargo, se denota que el artículo 50 que prevé que los trabajadores paulatinamente conforme su producción vayan adquiriendo en todo o en parte una empresa pública es compatible con la Constitución, que en el artículo 313 crea una reserva a favor del Estado para regular, controlar y gestionar los sectores

estratégicos, de conformidad con los principios de sostenibilidad ambiental, precaución, prevención y eficiencia, siendo parte de tales sectores estratégicos la energía en todas sus formas, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos (sector dentro del cual se encuentra inmerso el presente caso), y en el artículo 316 inciso segundo faculta al Estado de forma excepcional a delegar a la iniciativa privada el ejercicio de las actividades en estos sectores estratégicos.

Del análisis de control concreto de constitucionalidad se considera que:

a) La Constitución no autoriza la existencia de conflicto de intereses conforme lo dispuesto en su artículo 232, desarrollado por el artículo 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, como tampoco lo hace el texto del artículo 50 de la Ley de Modernización del Estado, sino que ésta constituye una forma para que progresivamente los trabajadores, dentro de los límites constitucionales, participen en procesos de desmonopolización, considerando que en los sectores estratégicos previstos en artículo 313 de la Constitución sólo podrán ser objeto de delegación excepcional a la iniciativa privada, conforme los parámetros del artículo 316 de la norma suprema.

b) En relación al artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, la Corte encontró que la Asamblea Nacional actuó bajo la aplicación del principio de potestad normativa de configuración legislativa, y con autorización de los artículos 315 en relación con el inciso último del artículo

178 de la Constitución, para crear una Ley Orgánica que constituye un régimen propio y especial para la organización de aquellas; así como dispuso que los jueces del trabajo y las autoridades laborales sean los competentes para dirimir los conflictos derivados de las relaciones del personal de las empresas públicas, conforme lo previsto en el prenombrado artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. Al ser claro que la competencia nace de la ley, la Corte Constitucional no encuentra que este desarrollo normativo sea inconstitucional.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, la Corte Constitucional, para el periodo de transición, expide la siguiente:

SENTENCIA

1. Declarar la constitucionalidad de los artículos 29 y 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, por no contradecir la Constitución. Los efectos de esta parte de esta sentencia son los previstos en el numeral 1 del artículo 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

2. El artículo 50 de la Ley de Modernización del Estado no contraviene la Constitución. Los efectos de esta parte de la sentencia son los previstos en el numeral 2 del artículo 143 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

COMENTARIO PERSONAL

De acuerdo a esta disposición se establece la constitucionalidad que los servidores públicos de carrera y obreros se sometan a las disposiciones contempladas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas y a las disposiciones del Código del Trabajo, es decir que estas personas tienen su propia normativa para la solución de inconvenientes jurídicos, y se aplicarán el procedimiento contemplado en el Código del Trabajo.

Pero es necesario aclarar, que esta constitucionalidad se hizo referencia para los servidores públicos y obreros, pero nada se dice en cuanto a servidores Públicos de Libre Designación y Remoción, para lo cual se entiende que las controversias que se suscitan con ellos deben regularse a lo estipulado en la Ley Orgánica del Servicio Público y a las normas de la administración pública.

A continuación expongo parte de las consideraciones del voto salvado, de esta sentencia constitucional, emitida por los doctores Hernando Morales Vinueza y Alfonso Luz Yunes:

QUINTA.- La Constitución de la República, al garantizar el trabajo como derecho y deber social, y concebirlo como un "derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía"2, reconoce que esta actividad humana constituye un pilar fundamental en el desarrollo y subsistencia individual y social, pues es a través de ella que las personas y la sociedad, durante todos su existencia, han procurado y procuran todos aquellos bienes y servicios indispensables para la vida. El trabajo, en cualquiera de sus formas, concebido como derechos humanos, por lo tanto, encuentra protección por parte del Estado por disposición constitucional.

2 Artículo 33 de la Constitución de la República.

La Carta Fundamental, no contiene como simple enunciado retórico la garantía del derecho al trabajo en su artículo 33, por el contrario, en el artículo 326, prevé varios principios que sustentan tal derecho, principios que deben ser aplicados en todo ámbito en el que se establezca una situación de trabajo.

El artículo constitucional 326, número 16, establece un principio rector de las relaciones de trabajo en cuanto al régimen jurídico que debe aplicarse se refiere. En efecto, la mencionada norma establece: "En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de

representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyan en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo”.

Resulta absolutamente claro que la Norma Fundamental ha previsto dos regímenes jurídicos distintos bajo cuyas disposiciones deben sujetarse las relaciones de trabajo en el

Sector público: de una parte, las leyes de la administración pública que rigen para las instituciones del Estado y las entidades privadas con participación mayoritaria de recursos públicos, para quienes realicen labores administrativas, profesionales y de dirección o representación; y, de otra, el Código Laboral para quienes laboren en actividades que quedan fuera de estas previsiones, actividades que son desarrolladas por personal que ha recibido la denominación de obreros. Debe aclararse que entre las instituciones del Estado, evidentemente, se encuentran las empresas públicas, así se establece del contenido del artículo 225 constitucional referido a las instituciones que conforman el sector público, en cuyo número 3, señala: "Los organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado", estas últimas, en definitiva, unidades productivas o de prestación de servicios, constituidas como empresas, son instituciones estatales, de ahí que lo relativo a la categorización de los trabajadores en relación al régimen

legal que les ampara contenido en el artículo 225, número 3, de la Constitución es aplicable a quienes laboran en estas instituciones.

El artículo 229 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 225. 3, de manera meridiana señala: "Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo". Al respecto, debemos destacar que los términos obreros y obreras, hacen referencia a trabajadores y trabajadoras que realizan actividades ajenas a la representación, dirección, administración o que requieren conocimientos profesionales en las instituciones del Estado, en armonía con lo previsto en el mencionado artículo 225, número 3.

En definitiva, puede señalarse que, la Constitución prevé dos regímenes legales que rigen las relaciones de trabajo. El régimen administrativo (Ley Orgánica de Servicio Público) para los servidores públicos, excepto los obreros en los términos del artículos 229 y 225, punto 3 ; y el régimen laboral (Código del Trabajo) para los trabajadores del sector privado.

SEXTA.- Es preciso señalar que la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en los artículos 18 y 19, recepta de manera fiel el mandato de la Constitución en cuanto a los regímenes legales aplicables a las diversas categorías de trabajadores en las instituciones públicas. En efecto, al referirse el artículo 18 a la naturaleza jurídica de las relaciones con el talento humano, realiza la siguiente clasificación del personal, para la aplicación de las normas

jurídicas contenidas tanto en esa Ley como en las leyes de la Administración Pública y el Código del Trabajo.

a. Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción.- Aquellos que ejerzan funciones de dirección, representación, asesoría y en general funciones de confianza;

b.-Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública: y,

c. Obreros.- Aquellos definidos como tales por la autoridad competente, aplicando parámetros objetivos y de clasificación técnica, que incluirá dentro de este personal a los cargos de trabajadoras y trabajadores que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública.

De otra parte, el artículo 19, hace referencia clara a la diferenciación en la modalidad de vinculación de trabajadores a las empresas públicas, atribuyendo distinta modalidad al personal de libre designación, servidores públicos y obreros, de la siguiente manera, en aplicación de los distintos regímenes previstos por la Constitución:

1. Nombramiento para personal de libre designación y remoción, quienes no tendrán relación laboral. Su régimen observará las normas contenidas en el capítulo II del Título III de esta Ley:

2. Nombramiento para servidores públicos, expedido al amparo de esta Ley y de la normativa interna de la Empresa Pública; y,

3. Contrato individual de trabajo, para los obreros, suscritos al amparo de las disposiciones y mecanismos establecidos en la Codificación del Código del Trabajo y en el contrato colectivo que se celebre.

La Ley dejó claramente establecida y diferenciada la forma de vinculación de los servidores y obreros a las empresas públicas. Pero a su vez, se determina la existencia de evidentes antinomias en dicho cuerpo normativo como lo pasamos a demostrar.

SÉPTIMA.- No obstante que la Ley recepta las disposiciones constitucionales en relación a los regímenes legales a servidores y obreros, los artículos 29 y 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas sobre cuya constitucionalidad ha sido consultada la Corte, las contradicen.

Así, el artículo 29 señala

Art. 29.- COMPETENCIA Y PROCEDIMIENTO.-Para efectos de la competencia y del procedimiento en las relaciones contractuales generadas entre las empresas públicas y servidores públicos de carrera y obreros, se estará a lo dispuesto en esta Ley y en el Art. 568 y siguientes de la Codificación del Código del Trabajo.

Para efectos del desistimiento, del abandono y de la prescripción, se estará a lo dispuesto en el Título VIII de la Codificación del Código de Trabajo.

Esta norma hace referencia a la competencia y el procedimiento que deberá observarse en las relaciones contractuales generadas en las empresas públicas, se entiende que para efectos de resolver controversias surgidas en este ámbito, para lo cual, señala "se estará a lo dispuesto en esta Ley y en el artículo 568 y siguientes de la Codificación del Código del Trabajo" añadiendo además “Para efectos del desistimiento y abandono y de la prescripción se estará a lo dispuesto en el Título VIII de la Codificación del Código del Trabajo" . Sin embargo, esta disposición referida a las relaciones contractuales (que se establecen con los obreros) no solo hace referencia a estos trabajadores, sino también a los servidores de carrera, inclusión de estos últimos que no guarda coherencia con el mandato constitucional que prevé la sujeción de tales servidores al régimen administrativo, vale decir a la Ley Orgánica de Servicio Público, pues al señalar que en su caso también se aplican las normas relativas a competencia, procedimiento, desistimiento, abandono y prescripción previstas en el Código del Trabajo, se los distrae

del régimen jurídico previsto constitucionalmente y del juez competente que es el Tribunal Contencioso Administrativo, al sujetarles al régimen laboral.

En consecuencia, el artículo 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas es inconstitucional.

OCTAVA.- El artículo 31 de la Ley en referencia establece varias prohibiciones a los trabajadores que prestan servicios en las empresas públicas, haciendo referencia en el primer inciso del artículo a que tales prohibiciones se añaden a las previstas en el Código del Trabajo, extendiendo la aplicación de estas últimas a los servidores de carrera, con el siguiente texto:

Art. 31.- PROHIBICIONES.- Además de las prohibiciones previstas en la Codificación del Código de Trabajo, que se aplicarán a los servidores de carrera y obreros de la empresa pública, se establecen las siguientes (...)

La aplicación de disposiciones contenidas en el Código del Trabajo a servidores públicos que por mando constitucional se sujetan a las leyes de la Administración Pública, como la Ley Orgánica del Servicio Público, contraría precisamente tal prescripción de la Carta Fundamental, razón por la que deviene inconstitucional la frase "Además de las prohibiciones previstas en la Codificación del Código de Trabajo, que se aplicarán a los servidores de

carrera y obreros de la empresa pública", contenida en el primer inciso del artículo 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Por las consideraciones que anteceden, se debe declarar la inconstitucionalidad de los artículos 29 y 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en el siguiente sentido:

1.- El artículo 31 es inconstitucional, por lo que para los casos de competencia, jurisdicción, desistimiento, abandono y prescripción, se aplicarán para los servidores públicos y obreros de las empresas públicas los respectivos regímenes administrativo y laboral, constitucionalmente determinados.

2.- La frase "Además de las prohibiciones previstas en la Codificación del Código de Trabajo, que se aplicarán a los servidores de carrera y obreros de la empresa pública" contenida en el primer inciso del artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

COMENTARIO PERSONAL

Debo someterme al voto salvado que señala esta sentencia, haciendo referencia, que las leyes deben sujetarse a la unidad constitucional, es decir que las leyes deben de dictarse en forma armónica y sistémico, y que la Constitución es norma constitucional. Aquí se hace una comparación de

quienes son servidores públicos de libre remoción y designación, los servidores públicos de carrera y los obreros, es así que la sujeción a las normas contenidas en el Código del Trabajo, por las controversias que se suscitan en las empresas públicas deben, se vinculan a los servidores de carrera violando la norma constitucional que ellos deben sujetarse a lo contemplado en la administración, como lo es los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, por lo que los servidores público no deben sujetarse al Código del Trabajo sino a las leyes de la administración pública como lo es la Ley Orgánica del Servicio Público, siendo estas normas inconstitucionales porque en la Ley Orgánica de Empresas Públicas hay una mezcla de regímenes administrativo y laboral, constitucionalmente determinados.

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. Métodos

En la presente tesis, se realizó una investigación descriptiva y bibliográfica. La investigación descriptiva me permitió descubrir detalladamente y explicar un problema, objetivos y fenómenos naturales y sociales mediante un estudio con el propósito de determinar las características de un problema social.

La investigación bibliográfica consistió en la búsqueda de información en bibliotecas, internet, revistas, periódicos, libros de derecho; en las cuales estuvieron ya incluidas las técnicas de utilización de fichas bibliográficas y nemotécnicas. La información empírica, se obtuvo de la observación directa de la codificación de otras leyes, y en especial de las controversias que se susciten en las empresas públicas con los servidores u obreros determinados en la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Durante esta investigación se utilizó los siguientes métodos: El Método Inductivo, Deductivo, Analítico y Científico. El método deductivo, se recopiló se determinó los inconvenientes jurídicos que conlleva la solución de controversias ante el juez del trabajo, en las relaciones entre empleadores y servidores que constan en las empresas públicas, para luego señalar los inconvenientes jurídicos por la falta de constitucionalidad y legalidad por las controversias que se suscitan, que deben ser resueltas por los jueces de

trabajo. El método inductivo en cambio, se comparó la constitucionalidad y legalidad que las controversias sean resueltas por los jueces de trabajo en los servidores y trabajadores que señala la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Con el método analítico nos permitió estudiar el problema en sus diferentes ámbitos. El análisis y síntesis complementarios de los métodos sirven en conjunto para su verificación y perfeccionamiento. El método científico, nos permite el conocimiento de fenómenos que se dan en la naturaleza y en la sociedad, a través de la reflexión comprensiva y realidad objetiva, de la sociedad por ello en la presente investigación me apoyare en este método.

5.2. Procedimientos y Técnicas.

En lo que respecta a la fase de la investigación, el campo de acción a determinarse, estuvo establecido en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en el Art. 32 de las solución de conflictos, deben resolverse de acuerdo a las normas señaladas en la Constitución de la República del Ecuador, al Código del Trabajo y a la Ley Orgánica del Servicio Público, es un marco jurídico inadecuado para garantizar el cumplimiento de los derechos de las servidoras y servidores públicos, y obreros regulados para las empresas públicas.

La investigación de campo se concretó a consultas de opinión a personas conocedoras de la problemática, previo muestreo poblacional de por lo

menos treinta personas para la encuesta y cinco personas para la entrevista; en ambas técnicas se plantearon cuestionarios derivados de la hipótesis, cuya operativización partió de la determinación de variables e indicadores; llegando a prescribir la verificación de los objetivos y contrastación de la hipótesis, este contenido, me llevó a fundamentar la Propuesta de Reforma a la Ley Orgánica de Empresas Públicas que la solución de controversias deben sujetarse a las normas constitucionales y legales.

En relación a los aspectos metodológicos de presentación del informe final, me regí por lo que señala al respecto la metodología general de la investigación científica, y por los instrumentos respectivos y reglamentos a la Graduación de la Universidad Nacional de Loja, para tal efecto, y especialmente de la Modalidad de Estudios a Distancia, y cumplirlos en forma eficaz en la presente investigación.

6. RESULTADOS

6.1. Análisis de los resultados de la encuesta

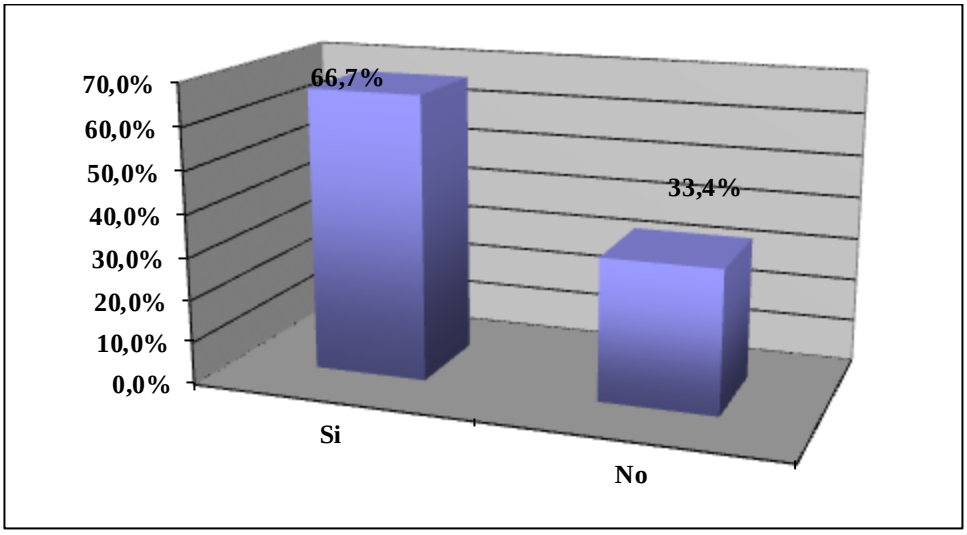
Primera Pregunta: ¿Está usted de acuerdo con la creación de empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas?

CUADRO 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
No	10	33.4 %
Si	20	66.7 %
TOTAL	30	100 %

FUENTE. Abogados en libre ejercicio profesional
AUTOR: Luis Amaguaya

GRÁFICO N° 1



Análisis cuantitativo

Con respecto a la primera pregunta, de una muestra de treinta encuestados diez que corresponde al 33,4 % sostuvieron que no están de acuerdo con la creación de empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. En cambio trece encuestados que corresponde el 65 % expresaron que están de acuerdo con la creación de empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

Análisis cualitativo

La prestación de servicios de las empresas públicas, están reguladas por la Ley Orgánica de Empresas Públicas, esto porque la Constitución de la República del Ecuador, determina la creación de esta Ley, en que el Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

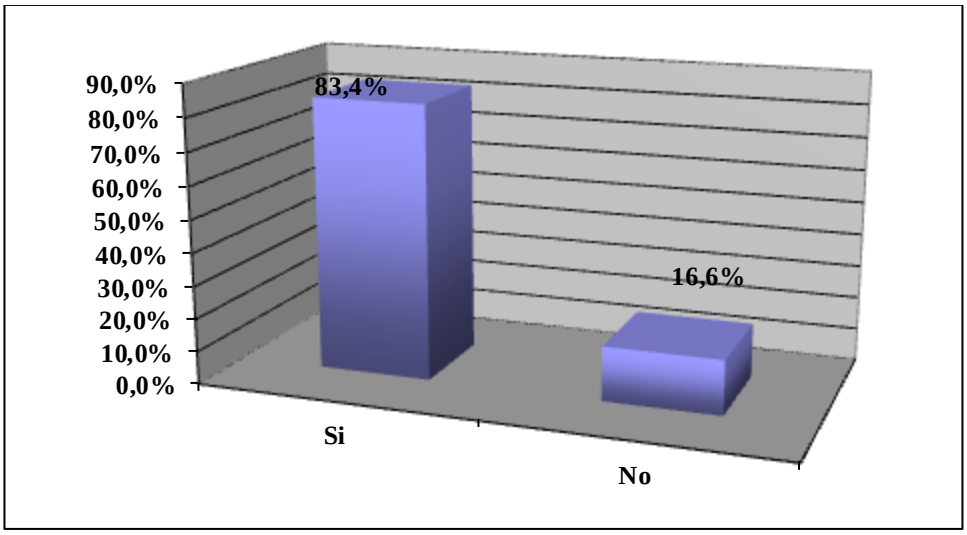
Segunda Pregunta: ¿Está usted de acuerdo que los servidores públicos que prestan sus servicios en las empresas públicas, deben sujetarse exclusivamente a las normas del servicio público y la carrera administrativa?

CUADRO 2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
No	5	16.6 %
Si	25	83.4 %
TOTAL	30	100 %

FUENTE. Abogados en libre ejercicio profesional
AUTOR: Luis Amaguaya

GRÁFICO N° 2



Análisis cuantitativo

Con respecto a esta pregunta, cinco encuestados que equivale el 16.6% no están de acuerdo que los servidores públicos que prestan sus servicios en las empresas públicas, deben sujetarse exclusivamente a las normas del servicio público y la carrera administrativa; en cambio veinticinco encuestados que corresponde el 83.4% están de acuerdo que los servidores públicos que prestan sus servicios en las empresas públicas, deben sujetarse exclusivamente a las normas del servicio público y la carrera administrativa

Análisis cualitativo

Estimo que en las empresas públicas, la prestación de servicios, se sometan a las disposiciones de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, las leyes que regulan la administración pública como es la Ley Orgánica del Servicio Público, y a las normas señaladas del Código del Trabajo, porque en ella se encuentran tanto trabajadores como servidores públicos, por existir diferente situación jurídica, y que no deben acogerse a todos a un sol procedimiento en la solución de controversias que allí se susciten.

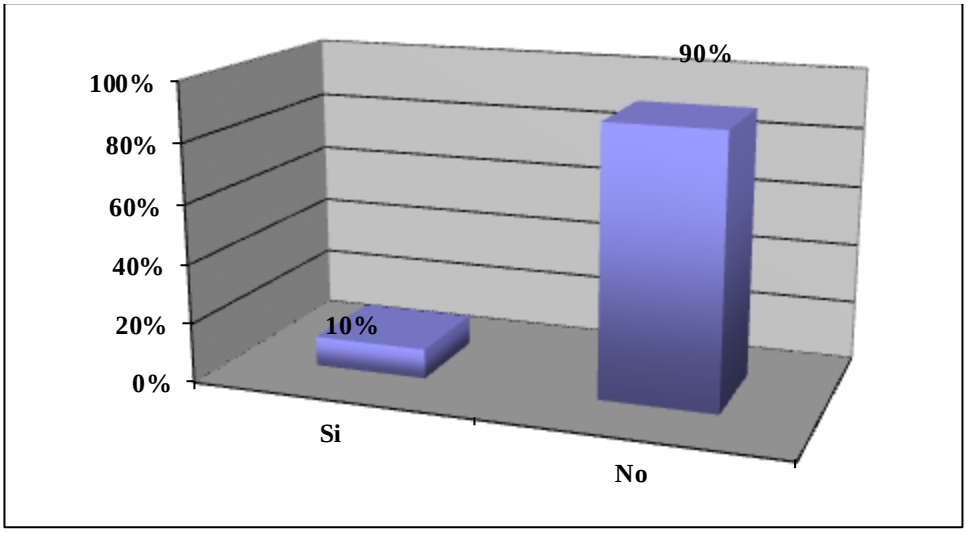
Tercera Pregunta: ¿Cree usted conveniente la aplicación del Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que señala que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo?

CUADRO 3

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	27	90 %
SI	3	10 %
TOTAL	20	100 %

FUENTE. Abogados en libre ejercicio profesional
AUTOR: Luis Amaguaya

GRÁFICO N° 3



Análisis cuantitativo

Con relación a esta interrogante, tres encuestados que equivale el 10 % manifestaron que si es conveniente la aplicación del Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que señala que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo. En cambio, veintisiete encuestados que corresponde el 90% dijeron que no conveniente la aplicación del Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que señala que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo

Análisis cualitativo

Tomando en consideración estas respuestas estimo que no es conveniente la aplicación del Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que señala que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo, porque los servidores públicos no están sujetos al Código del Trabajo, sino que se encuentran regulados por la administración pública.

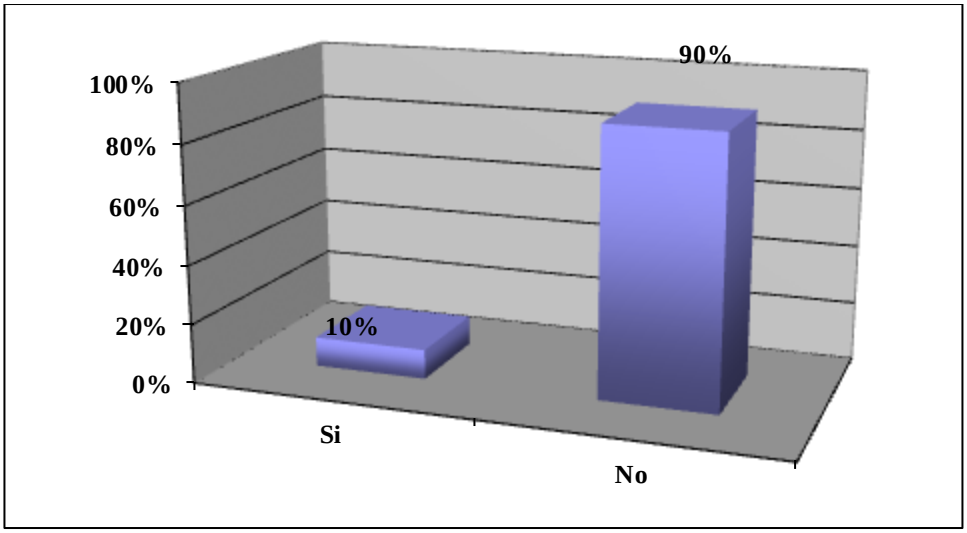
Cuarta Pregunta: ¿Considera usted que al señalar que las controversias que se originan de las relaciones laborales entre empresas públicas y servidores carrera u obreros sean resueltas por autoridad de trabajo o jueces de trabajo existe contradicción jurídica para la aplicación en la resolución de controversias que se susciten con el personal que labora y presta sus servicios en las empresas públicas?

CUADRO 4

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	27	90 %
SI	3	10 %
TOTAL	20	100 %

FUENTE. Abogados en libre ejercicio profesional
AUTOR: Luis Amaguaya

GRÁFICO N° 4



Análisis cuantitativo

Con relación a esta interrogante, tres encuestados que equivale el 10 % señalaron estar de acuerdo que las controversias que se originan de las relaciones laborales entre empresas públicas y servidores carrera u obreros sean resueltas por autoridad de trabajo o jueces de trabajo, conlleva a una falta de legalidad para la aplicación en la resolución de controversias que se susciten con el personal que labora y presta sus servicios en las empresas públicas. En cambio, veintisiete encuestados que corresponde el 90% dijeron que no estar de acuerdo que las controversias que se originan de las relaciones laborales entre empresas públicas y servidores carrera u obreros sean resueltas por autoridad de trabajo o jueces de trabajo existe contradicción jurídica para la aplicación en la resolución de controversias que se susciten con el personal que labora y presta sus servicios en las empresas públicas

Análisis cualitativo

Las controversias que se originan de las relaciones laborales entre empresas públicas y servidores carrera u obreros sean resueltas por autoridad de trabajo o jueces de trabajo existe contradicción jurídica para la aplicación en la resolución de controversias que se susciten con el personal que labora y presta sus servicios en las empresas públicas

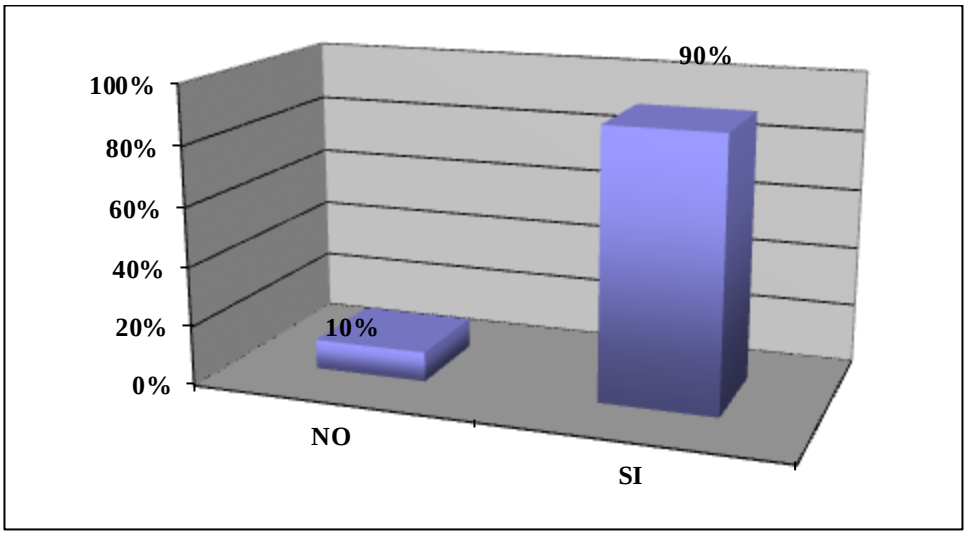
Quinta Pregunta: ¿Cree usted que las controversias que se susciten con los servidores al ser resueltas por las normas señaladas en la Ley Orgánica del Servicio Público determina su legalidad y constitucionalidad en la administración?

CUADRO 5

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	27	90 %
NO	3	10 %
TOTAL	20	100 %

FUENTE. Abogados en libre ejercicio profesional
AUTOR: Luis Amaguaya

GRÁFICO N° 5



Análisis cuantitativo

Con relación a esta interrogante, tres encuestados que equivale el 10 % señalaron no estar de acuerdo que las controversias que se susciten con los servidores al ser resueltas por las normas señaladas en la Ley Orgánica del Servicio Público determina su legalidad y constitucionalidad en la administración. En cambio, veintisiete encuestados que corresponde el 90% dijeron que estar de acuerdo que las controversias que se susciten con los servidores al ser resueltas por las normas señaladas en la Ley Orgánica del Servicio Público determina su legalidad y constitucionalidad en la administración.

Análisis cualitativo

Las controversias que se susciten en las empresas públicas, con los servidores públicos, no pueden resolverse por los jueces del trabajo, porque ello no son competentes por las relaciones de los servidores públicos con un ente del Estado, pero si la Ley Orgánica de Empresas Pública, expresa que éstas sean resultas por los jueces de trabajo, determina la falta de legalidad en la tramitación de los procesos que se llevan a cabo en la administración pública.

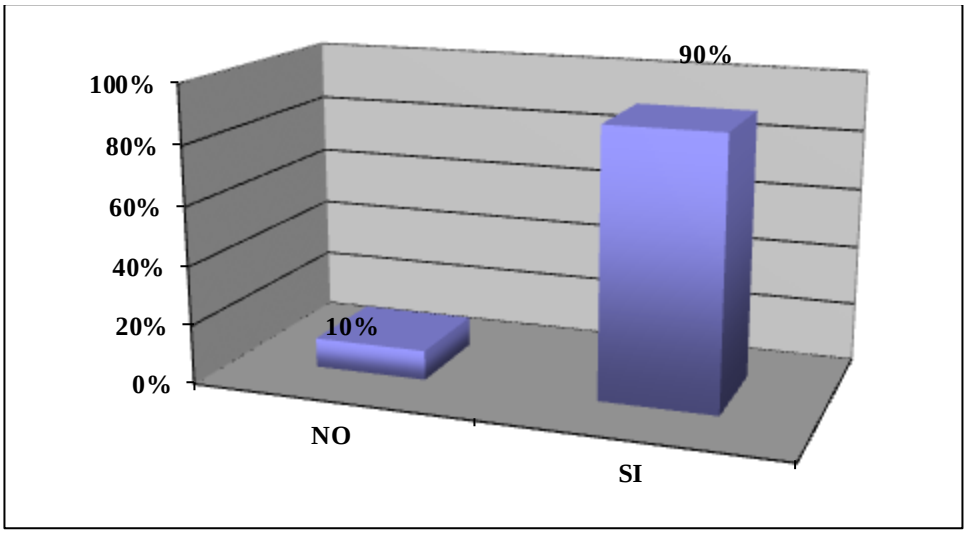
Sexta Pregunta: ¿Considera adecuado reformar el Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en que la solución de controversias deben sujetarse a las normas constitucionales y legales?

CUADRO 5

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	27	90 %
NO	3	10 %
TOTAL	20	100 %

FUENTE. Abogados en libre ejercicio profesional
AUTOR: Luis Amaguaya

GRÁFICO N° 5



Análisis cuantitativo

Con relación a esta interrogante, tres encuestados que equivale el 10 % señalaron no estar de acuerdo que se reforme el Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en que la solución de controversias deben sujetarse a las normas constitucionales y legales. En cambio, veintisiete encuestados que corresponde el 90% dijeron que estar de acuerdo que se reformar el Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en que la solución de controversias deben sujetarse a las normas constitucionales y legales.

7. DISCUSIÓN

7.1. Verificación de objetivos

OBJETIVO GENERAL

- Realizar un estudio jurídico crítico de la Ley Orgánica de Empresas Pública en cuanto a la solución de controversias que se susciten en las empresas públicas.

El objetivo general propuesta se verifica en su totalidad, por cuanto en la revisión de literatura se analiza que las controversias, deben ser resueltas por las autoridades competentes, esto es, en caso de los servidores se regule por lo señalado en la administración pública, y en caso de trabajadores por la legislación laboral.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar las acciones que se llevan a cabo en caso de controversias judiciales en la legislación ecuatoriana.

El primer objetivo específico se verifica en su totalidad, por cuanto en la revisión de literatura se establece el procedimiento que señala para la solución de controversias que se suscitan tanto para los empleadores como

para los trabajadores, analizando con ello la Ley Orgánica de Empresas Públicas, la Ley Orgánica del Servicio Público y el Código del Trabajo.

- Establecer las consecuencias jurídicas que conlleva que las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes

Este objetivo se verifica en su totalidad, esto se corrobora con la aplicación de la encuesta en la tercera pregunta el 90% de los encuestados estimaron que no es conveniente la aplicación del Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que señala que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo, en la cuarta pregunta el 90% de los encuestados señalaron que las controversias que se originan de las relaciones laborales entre empresas públicas y servidores carrera u obreros sean resueltas por autoridad de trabajo o jueces de trabajo existe contradicción jurídica para la aplicación en la resolución de controversias que se susciten con el personal que labora y presta sus servicios en las empresas públicas

- Presentar una propuesta jurídica al Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en que la solución de controversias deben sujetarse a las normas constitucionales y legales.

El último objetivo específico se verifica positivamente, esto se corrobora con la aplicación de la encuesta, en la sexta pregunta en 90% de los encuestados están de acuerdo reformar el Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en que la solución de controversias deben sujetarse a las normas constitucionales y legales

7.2. Contrastación de hipótesis

Al establecerse en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en el Art. 32 que las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, sean resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes, constituyéndose en acciones inconstitucionales e ilegales en la administración de justicia

La hipótesis planteada se contrasta favorablemente, esto se corrobora con la aplicación de la encuesta en la tercera pregunta el 90% de los encuestados estimaron que no es conveniente la aplicación del Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que señala que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de

trabajo, en la cuarta pregunta el 90% de los encuestados señalaron que las controversias que se originan de las relaciones laborales entre empresas públicas y servidores carrera u obreros sean resueltas por autoridad de trabajo o jueces de trabajo existe contradicción jurídica para la aplicación en la resolución de controversias que se susciten con el personal que labora y presta sus servicios en las empresas públicas; en la quinta pregunta el 90% de los encuestados estimaron que las controversias que se susciten con los servidores al ser resueltas por las normas señaladas en la Ley Orgánica del Servicio Público determina su legalidad y constitucionalidad en la administración

7.3. Fundamentación jurídica de la propuesta de reforma

El Dr. Galo Espinosa Merino expresa que empresa mercantil es "*Organización lucrativa de personal, capital y trabajo, con unidad de nombre, permanencia en la actividad y finalidad definida*".[43]

El concepto anteriormente señalado da una definición que lo que es una empresa mercantil, yendo al campo personal e individual, donde intervienen tres factores importantes como son el personal, que son las personas que intervienen en la empresa tanto como dueño o el personal de trabajo de la misma; el capital, que es el dinero que se invierte para el funcionamiento de la empresa; y, el trabajo, que es la inversión de recursos humanos para la

[43] CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1998, p.236

realización de las actividades de la empresa de acuerdo a la razón social que se ha creado y se encuentra en funcionamiento; para lo cual la empresa debe tener un nombre para identificarlo, su lugar de ubicación y cuál es su finalidad de creación.

El Dr. Galo Espinosa Merino enuncia que empresa pública municipal es "*Entidad creada por ordenanza, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, que opera sobre bases comerciales y cuyo objetivo es la prestación de un servicio público por el cual se cobre una tasa o precio y las correspondientes contribuciones*".[44]

Se entiende por empresa pública, empresa estatal o sociedad estatal a toda aquella que es propiedad del Estado, sea éste nacional, municipal o de cualquier otro estrato administrativo, ya sea de un modo total o parcial.

En el diccionario Jurídico Omeba, se señala que en la Administración "si bien los órganos de administración se rigen en su gestión, en términos generales, por las reglas del mandato, tienen caracteres propios que los diferencian netamente, constituyendo una figura sui generis, a la que Soprano denomina negocio jurídico"[45]

En las empresas públicas tiene gran influencia la administración, es así que los socios con facultades de administración, no trabajan solamente en el

[44] CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1998, p.237
[45] DICCIONARIO JURÍDICO OMEBA, Editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina

interés de la sociedad, sino también en el propio, que se halla unido con aquél. Los administradores ejercen un mandato necesario, ya que las sociedades son entes de existencia ideal que necesitan de personas de existencia visible que las representen. Sus responsabilidades son más severas y sus atribuciones más amplias que las del mandatario común.

Los poderes de los administradores de sociedades son mucho más comprensivos y amplios que los de los simples mandatarios y tienen por límite la realización de todos los actos necesarios para el cumplimiento de los negocios sociales que constituyen el objeto de la sociedad. Cuando administran la sociedad los mismos socios o uno solo de ellos por los demás, no lo hacen sino en beneficio de sus propios intereses y no son mandatarios.

El Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador, prescribe: "*El sector público comprende:*

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.

2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.

3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.

4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos."[46]

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

La administración en general puede tener falencias en su aplicación y practicidad, por lo cual puede ser un factor no menos importante dentro de los conflictos socio cultural, económico políticos, que deseamos contribuir con posibles alternativas de solución dentro del proceso sistemático, metodológico y técnico. Creo pertinente no realizar criterios adelantados respecto a la actuación o participación de los organismos encargados del control instituidos, ya que se pierde la verticalidad, objetividad ética que debería existir, dentro de la administración pública, por lo cual analizamos este aspecto jurídico.

El concepto de definición debe tener relación y concordancia con lo que establece en la Constitución de la República del Ecuador en sus Art. 315 el mismo que dice:

---

[46] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, 2010, Quito – Ecuador, Art 226.

"El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.

Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado.

La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos."[47]

De acuerdo a este artículo el Estado a través de la empresa pública tiene como objetivo fundamental obtener el mayor rendimiento de sus operaciones con un uso adecuado de sus recursos disponibles, por lo cual es

[47] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR: Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, 2010, R. O. Nro. 449, 20 de octubre del 2008, Art. 315

indispensable el establecimiento de controles y evaluaciones de sus procedimientos a fin de determinar la situación real de la empresa, con transparencia en función de plantear una efectiva toma de decisiones.

Debido al dinamismo que rodea el ambiente administrativo y las exigencias constitucionales al manejar fondos estatales, es necesario la supervisión, regulación y control por parte de los organismos pertinentes, los entes públicos deben incorporar nuevas herramientas administrativas que le permitan hacer uso efectivo de los recursos propios o asignados. Todo esto en virtud de hacer más eficaz el proceso administrativo en cualquiera de sus fases.

Pero la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Empresas Públicas, mediante R.O. 48 Suplemento, el viernes 16 de octubre del 2009, cuyo ámbito de la ley se encuentra contemplado en el Art. 1 que prescribe: "*Las disposiciones de la presente Ley regulan la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenezcan al sector financiero y que actúen en el ámbito internacional, nacional, regional, provincial o local; y, establecen los mecanismos de control económico, administrativo, financiero y de gestión que se ejercerán sobre ellas, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República.*"[48]

[48] LEY DE EMPRESAS PÚBLICAS, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2012, Art. 1

Esta Ley regula todas las empresas públicas que se constituyan o estén constituidas por el Estado, ya sea a nivel nacional, regional, provincial o local, en la que regirá su control, tanto económico, administrativo, financiero y de gestión en el funcionamiento de esta empresas, de acuerdo a lo prescrito en la Constitución.

El Art. 225 de la Constitución de la República señala que el sector público comprende, entre otros, a: 3) Los organismos y entidades creados por la Ley para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, 4) Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos

El Art. 315 de la Constitución de la República dispone que el Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas

Es por esta situación que se ha creado la Ley de Empresas Pública, ley que regula la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenezcan al sector financiero y que actúen en el ámbito internacional, nacional, regional, provincial o local; y, establecen los mecanismos de control económico, administrativo,

financiero y de gestión que se ejercerán sobre ellas, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República.

La Ley Orgánica de Empresas Públicas ordena que el personal de las mismas, se someterá a dicha Ley, a las leyes que regulan la administración Pública, incluye las Ley Orgánica del Servicio Público, y al Código del Trabajo, por existir servidores de libre designación y remoción, servidores públicos de carrera, y obreros, pero en el Art. 32 dice que, las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo. Disposición que es contraria a la Constitución y al Código del Trabajo, ya que las controversias de los servidores públicos se regulan por las normas de la Ley Orgánica del Servicio Público, y los trabajadores se regulan por las normas del Código del Trabajo.

8. CONCLUSIONES

PRIMERA: Es de vital importancia la creación de empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

SEGUNDA: En las empresas públicas, la prestación de servicios, se someten en forma exclusiva a las disposiciones de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, las leyes que regulan la administración pública como es la Ley Orgánica del Servicio Público, y a las normas señaladas del Código del Trabajo.

TERCERA: Es inadecuada la aplicación del Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que señala que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo.

CUARTA: Al señalar que las controversias que se originan de las relaciones laborales entre empresas públicas y servidores carrera u obreros sean resueltas por autoridad de trabajo o jueces de trabajo existe contradicción jurídica para la aplicación en la resolución de controversias que se susciten con el personal que labora y presta sus servicios en las empresas públicas.

QUINTA: Las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes, constituyen acciones inconstitucionales e ilegales en la administración de justicia.

SEXTA: Se sugiere reformar el Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en que la solución de controversias deben sujetarse a las normas constitucionales y legales.

9. RECOMENDACIONES.

PRIMERA: A los gobiernos autónomos descentralizados, crear empresas en sus instituciones , que son de gran importancia para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.

SEGUNDA: A las empresas públicas, tomen en cuenta que en la prestación de servicios, deben someterse a las disposiciones de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, las leyes que regulan la administración pública como es la Ley Orgánica del Servicio Público, y a las normas señaladas del Código del Trabajo.

TERCERA: Al Consejo de la Judicatura, tomar una resolución, para una adecuada aplicación que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridades competentes según el caso, hasta que se reforme la Ley y se regularice la administración de justicia.

CUARTA: A Los jueces de trabajo, si recaen acciones judiciales, por las controversias entre servidores con las empresas públicas, por así señalarlo la ley, que deben ser resueltas por su autoridad, envíen el proceso a su juez competente para su debido trámite

QUINTA: Que los servidores al tener inconvenientes jurídicos con las empresas públicas, presenten sus acciones ante las autoridades según lo determine la Ley Orgánica del Servicio Público, para que sus acciones sean constitucionales y legales en la administración de justicia.

SEXTA: A la Asamblea Nacional reforme el Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en que la solución de controversias deben sujetarse a las normas constitucionales y legales.

9.1. Propuesta de reforma

ASAMBLEA NACIONAL

Considerandos

Que el Art. 225 de la Constitución de la República señala que el sector público comprende, entre otros, a: 3) Los organismos y entidades creados por la Ley para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, 4) Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos

Que el Art. 315 de la Constitución de la República dispone que el Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas

Que el Art. 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, expresa que: La prestación de servicios del talento humano de las empresas públicas se someterá de forma exclusiva a las normas contenidas en esta Ley, a las leves que regulan la administración pública y a la Codificación del Código del Trabajo, en aplicación de la siguiente clasificación: a. Servidores Públicos de

Libre Designación y Remoción.- Aquellos que ejerzan funciones de dirección, representación, asesoría y en general funciones de confianza; b. Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública: y, c. Obreros.- Aquellos definidos como tales por la autoridad competente, aplicando parámetros objetivos y de clasificación técnica, que incluirá dentro de este personal a los cargos de trabajadoras y trabajadores que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública.

Que el Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas señala que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo.

Que existe una contradicción jurídica para la aplicación en la resolución de controversias que se susciten con el personal que labora y presta sus servicios en las empresas públicas, en el caso de los servidores sus controversias deben ser resueltas por las normas señaladas en la Ley Orgánica del Servicio Público, y los obreros se sujetan a las normas laborales, por así señalarlo el Art. 229 inciso 3 de la Constitución de la

República del Ecuador, que las obreras y obreros del sector públicos están sujetos al Código del Trabajo

En el uso de las atribuciones que le confiere el Art. 120 numeral 6 de la Constitución de la República del Ecuador, expide la siguiente:

LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICA

Art. 1.- Refórmese el Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas por el siguiente:

Las controversias que se originaren en el ejercicio de sus funciones entre las empresas públicas y sus servidores de carrera, se regirán a las disposiciones de esta Ley, y la Ley Orgánica del Servicio Público y serán resueltas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo

Las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus trabajadores, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo competentes, quienes para el efecto observarán las disposiciones especiales previstas en este Título.

ARTÍCULO FINAL: Esta ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial.

Dado en el Distrito Metropolitano de Quito de la República del Ecuador, en la sala de sesiones de la Asamblea Nacional, a los..... Días del mes de..... Del 2013

f. EL PRESIDENTE f. EL SECRETARIO

10. BIBLIOGRAFÍA

- CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1998, p. 236, 237

- CALDERA, Rafael: Derecho del Trabajo, Tipografía de la Nación, 1940, Caracas – Venezuela, p. 331

- CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación básica, octubre – 2010, Art. 10, 329, 354, 355, 395, 396, 397, 398, 401

- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2011, Art. 32, 57, 64, 67, 122

- CÓDIGO DEL TRABAJO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2013, Art. 567, 568, 575

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Constitución de la República del Ecuador, Quito – Ecuador, Art. 1, 6, 11, 76, 204, 223, 227, 229, 315

- CUEVA CARRIÓN, Luis: El juicio oral laboral, teoría, práctica y jurisprudencia, Ediciones Cueva Carrión, Quito – Ecuador, 2007, p. 49

- DE LA CUEVA, Mario: Derecho Mexicano del Trabajo, Segunda Edición, editorial Porrúa, Hnos., 1963, México, p 54

- DE SANTO, Víctor: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas, Sociales y de Economía, Editorial Universidad, 1ª Edición, 1999, Buenos Aires-Argentina, p.960

- DEFINICIÓN DE SERVIDOR PÚBLICO, http://definicion.de/servidor-publico/

- DICCIONARIO CONCEPTUAL DE DERECHO PENAL, Editorial Jurídica Bolivariana, Bogotá, Caracas, Panamá, Quito, 2004, p. 414

- DICCIONARIO JURÍDICO OMEBA, Editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina

- ESPINOSA MERINO, Galo: La Mas Practica Enciclopedia Jurídica, Volumen II, Vocabulario Jurídico, Editorial Instituto de Informática Legal, Quito – Ecuador, 1987, p. 669

- FERRAJOLI, Luigui: Democracia y garantismo, Edición de Miguel Carbonell, Editorial Trotta, 2008, Madrid – España, p. 175

- FRAGA, Gabino: Derecho Administrativo, Décimo cuarta edición, Editorial Porrua S. A., México, 1971, p. 160

- GOLDSTEIN, Mabel: Diccionario Jurídico Consultor Magno, Colombia, 2008, p. 554

- GUERRERO, Euquerio: Relaciones Laborales, Editorial Letras, México D. F., 1971, p. 29

- HOYOS, Arturo: El Debido Proceso, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, p. 13

- LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, Art. 4, 41, 43, 44, 45, 46

- LEY DE EMPRESAS PÚBLICAS, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2012, Art. 18, 32

- MAGORGA RODRÍGUEZ, Julio: Doctrina Teórica Práctica en Materia Laboral, Tomo VIII, Ediciones Carpol, Primera edición, Cuenca – Ecuador, 2008, p. 102

- OSSORIO, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Editorial Heliasta, Buenos Aires - Argentina, 2008, p. 517, 982, p.982

- PÉREZ BOTIJA, Eugenio: Curso de Derecho del Tratado, 5ta Edición, Editorial Tecnos, 1957, Madrid – España, 1957, p 23

- REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVIDIO PÚBLICO, Art. 90

- Revista Judicial, Derechoecuador, http// www.dlh.lahora.com.ec/paginas/ judicial/PAGINAS/D

- ROBALINO BOLLE, Isabel: Manual de Derecho de Trabajo, Segunda Edición, Editorial Mendieta, Fundación Antonio Quevedo, Quito – Ecuador, 1998, p. 7

- SARRIA, Eustorgio: Derecho Administrativo, 5ª Edición, Editorial Temis, Bogotá – Colombia, 1968, p. 115

- ZAVALA EGAS, Jorge: Derecho Constitucional, Tomo I, Editorial EDINO, Guayaquil Ecuador, p. 199

- ZAVALA EGAS, Jorge: Derecho Constitucional, Neoconstitucionalismo y Argumentación Jurídica, Edilexa S.A. Editores, Guayaquil., Ecuador, 2010, p. 67

- ZAVALA BAQUERIZO, Jorge: “El Debido Proceso Penal”, EDINO Editorial, impresión, V&O Gráficas, Guayaquil, año 2002, pág. 44

11. ANEXOS

ANEXO 1: MODELO DE ENCUESTA

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
MODALIDAD ESTUDIOS A DISTANCIA
CARRERA DE DERECHO

Señores abogados: En calidad de egresado de la Carrera de Derecho, con la finalidad de desarrollar mi tesis intitulada "NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 32 DE LA LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS, EN RELACIÓN A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS QUE DEBEN SUJETARSE A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES", dígnese contestar el siguiente cuestionario:

1. ¿Está usted de acuerdo con la creación de empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas?
SI ( ) NO ( )
¿Por qué?.....
.....

2. ¿Está usted de acuerdo que los servidores públicos que prestan sus servicios en las empresas públicas, deben sujetarse exclusivamente a las normas del servicio público y la carrera administrativa?
SI ( ) NO ( )
¿Por qué?.....
.....

3. ¿Cree usted conveniente la aplicación del Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que señala que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo?
SI ( ) NO ( )
¿Por qué?.....
.....

4. ¿Considera usted que al señalar que las controversias que se originan de las relaciones laborales entre empresas públicas y servidores carrera u obreros sean resueltas por autoridad de trabajo o jueces de trabajo existe contradicción jurídica para la aplicación en la resolución de controversias

que se susciten con el personal que labora y presta sus servicios en las empresas públicas?

SI ( ) NO ( )

¿Por qué?.....

.....

5. ¿Cree usted que las controversias que se susciten con los servidores al ser resueltas por las normas señaladas en la Ley Orgánica del Servicio Público determina su legalidad y constitucionalidad en la administración?

SI ( ) NO ( )

¿Por qué?.....

.....

6. ¿Considera adecuado reformar el Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en que la solución de controversias deben sujetarse a las normas constitucionales y legales?

SI ( ) NO ( )

¿Por qué?.....

.....

Gracias por su colaboración

ANEXO 2: PROYECTO APROBADO

1. TEMA

"NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 32 DE LA LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS, EN RELACIÓN A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS QUE DEBEN SUJETARSE A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES"

2. PROBLEMÁTICA

El Art. 225 de la Constitución de la República señala que el sector público comprende, entre otros, a: 3) Los organismos y entidades creados por la Ley para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, 4) Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos

El Art. 315 de la Constitución de la República dispone que el Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas

Es por esta situación que se ha creado la Ley de Empresas Pública, ley que regula la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenezcan al sector financiero y que actúen en el ámbito

internacional, nacional, regional, provincial o local; y, establecen los mecanismos de control económico, administrativo, financiero y de gestión que se ejercerán sobre ellas, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República.

El Art. 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, expresa que: "*La prestación de servicios del talento humano de las empresas públicas se someterá de forma exclusiva a las normas contenidas en esta Ley, a las leves que regulan la administración pública y a la Codificación del Código del Trabajo, en aplicación de la siguiente clasificación:*

a. Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción.- Aquellos que ejerzan funciones de dirección, representación, asesoría y en general funciones de confianza;

b. Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública: y,

c. Obreros.- Aquellos definidos como tales por la autoridad competente, aplicando parámetros objetivos y de clasificación técnica, que incluirá dentro de este personal a los cargos de trabajadoras y trabajadores que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública."[49]

[49] LEY DE EMPRESAS PÚBLICAS, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2012, Art. 18

De acuerdo a esta disposición, la prestación de servicios, se someten en forma exclusiva a las disposiciones de la Ley Orgánica de empresas públicas, las leyes que regulan la administración pública como es la Ley Orgánica del Servicio Público, y a las normas señaladas del Código del Trabajo. Es así que en las empresas públicas se encuentran los servidores públicos de libre designación y remoción, los servidores públicos de carrera y los obreros. Los dos primeros están regulados por las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Público, mientras que los obreros se regulan a lo dispuesto al Código del Trabajo, así se también lo corrobora el inciso 2 del Art. 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

El Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas señala que las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo. Existe una contradicción jurídica para la aplicación en la resolución de controversias que se susciten con el personal que labora y presta sus servicios en las empresas públicas, en el caso de los servidores sus controversias deben ser resueltas por las normas señaladas en la Ley Orgánica del Servicio Público, y los obreros se sujetan a las normas a las normas laborales, por así señalarlo el Art. 229 inciso 3 de la Constitución de la República del Ecuador, que las obreras y obreros del sector públicos están sujetos al Código del Trabajo.

Es por estas circunstancias que las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, sean resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes,

constituyéndose en acciones inconstitucionales e ilegales en la administración de justicia.

3. JUSTIFICACIÓN

La justificación de este trabajo radica en su pertinencia y factibilidad, pues cuento con la preparación académica necesaria como para encarar con solvencia un trabajo de esta magnitud, y así mismo porque tengo a mi alcance los recursos materiales, bibliográficos y documentales necesarios para la culminación de la presente investigación; pues la sólida formación que he adquirido en la prestigiosa Universidad Nacional de Loja, Modalidad de Estudios a Distancia me han capacitado para enfrentar retos intelectuales de este tipo.

Siendo imperante un plan de investigación científico, en el Área del conocimiento jurídico, planteo un problema acorde a las necesidades socio-jurídicas, ya que por su singular relevancia y su trascendencia social, definitivamente constituye a todas luces un problema de la realidad que mediante mi aporte, trabajando siempre con honradez y dedicación consolida los cimientos de la convivencia social establecida.

Salta a la vista la importancia del tema propuesto la **"NECESIDAD DE REFORMAR EL ART. 32 DE LA LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS, EN RELACIÓN A LA SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS QUE DEBEN SUJETARSE A LAS NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES"**, de los problemas apremiantes del profundo cuestionamiento de que las

controversias entre las empresas públicas con los servidores u obreros deben regularse de acuerdo a las normas del servicio público y del Código del Trabajo

No existe la menor duda que en la solución el papel central del Estado es fundamental, ya que es necesario que se plantee un proyecto de ley reformatoria, que armonice la regulación que las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros en la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

El desarrollo de las sociedades se debe al resultado consecuente de la preparación y aporte intelectual, moral y académico de cada uno de los habitantes, pues a través de la investigación se ha logrado alcanzar sublimes y nuevos conocimientos del objeto de estudio. Así mismo considero que el tema propuesto es de importancia y actualidad, dado que en la Ley Orgánica de Empresas Públicas existe una controversia en la solución de conflictos que se susciten en las empresas públicas.

4. OBJETIVOS

4.1. OBJETIVO GENERAL

- Realizar un estudio jurídico crítico de la Ley Orgánica de Empresas Pública en cuanto a la solución de controversias que se susciten en las empresas públicas.

4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Determinar las acciones que se llevan a cabo en caso de controversias judiciales en la legislación ecuatoriana.

- Establecer las consecuencias jurídicas que conlleva que las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes

- Presentar una propuesta jurídica al Art. 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en que la solución de controversias deben sujetarse a las normas constitucionales y legales.

5. HIPÓTESIS

Al establecerse en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en el Art. 32 que las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, sean resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes, constituyéndose en acciones inconstitucionales e ilegales en la administración de justicia

6. MARCO TEÓRICO

El Dr. Galo Espinosa Merino expresa que empresa mercantil es "*Organización lucrativa de personal, capital y trabajo, con unidad de nombre, permanencia en la actividad y finalidad definida*".[50]

El concepto anteriormente señalado da una definición que lo que es una empresa mercantil, yendo al campo persona e individual, donde intervienen tres factores importantes como son el personal, que son las personas que intervienen en la empres tanto como dueño o el personal de trabajo de la misma; el capital, que es el dinero que se invierte para el funcionamiento de la empresa; y, el trabajo, que es la inversión de recursos humanos para la realización de las actividades de la empresa de acuerdo a la razón social que se ha creado y se encuentra en funcionamiento; para lo cual la empresa debe tener un nombre para identificarlo, su lugar de ubicación y cuál es su finalidad de creación.

El Dr. Galo Espinosa Merino enuncia que empresa pública municipal es "*Entidad creada por ordenanza, con personería jurídica y autonomía administrativa y patrimonial, que opera sobre bases comerciales y cuyo objetivo es la prestación de un servicio público por el cual se cobre una tasa o precio y las correspondientes contribuciones*".[51]

---

[50] CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1998, p.236

[51] CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Jurídico Elemental, Editorial Heliasta, Buenos Aires – Argentina, 1998, p.237

Se entiende por empresa pública, empresa estatal o sociedad estatal a toda aquella que es propiedad del Estado, sea éste nacional, municipal o de cualquier otro estrato administrativo, ya sea de un modo total o parcial.

En el diccionario Jurídico Omeba, se señala que en la Administración "si bien los órganos de administración se rigen en su gestión, en términos generales, por las reglas del mandato, tienen caracteres propios que los diferencian netamente, constituyendo una figura sui generis, a la que Soprano denomina negocio jurídico"[52]

En las empresas públicas tiene gran influencia la administración, es así que los socios con facultades de administración, no trabajan solamente en el interés de la sociedad, sino también en el propio, que se halla unido con aquél. Los administradores ejercen un mandato necesario, ya que las sociedades son entes de existencia ideal que necesitan de personas de existencia visible que las representen. Sus responsabilidades son más severas y sus atribuciones más amplias que las del mandatario común.

Los poderes de los administradores de sociedades son mucho más comprensivos y amplios que los de los simples mandatarios y tienen por limite la realización de todos los actos necesarios para el cumplimiento de los negocios sociales que constituyen el objeto de la sociedad. Cuando administran la sociedad los mismos socios o uno solo de ellos por los demás, no lo hacen sino en beneficio de sus propios intereses y no son mandatarios.

[52] DICCIONARIO JURÍDICO OMEBA, Editorial Heliasta, Buenos Aires Argentina

El Art. 226 de la Constitución de la República del Ecuador, prescribe: "*El sector público comprende:*

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.

2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.

3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.

4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos."[53]

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.

La administración en general puede tener falencias en su aplicación y practicidad, por lo cual puede ser un factor no menos importante dentro de los conflictos socio cultural, económico políticos, que deseamos contribuir con posibles alternativas de solución dentro del proceso sistemático, metodológico y técnico. Creo pertinente no realizar criterios adelantados respecto a la actuación o participación de los

[53] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, 2010, Quito – Ecuador, Art 226.

organismos encargados del control instituidos, ya que se pierde la verticalidad, objetividad ética que debería existir, dentro de la administración pública, por lo cual analizamos este aspecto jurídico.

El concepto de definición debe tener relación y concordancia con lo que establece en la Constitución de la República del Ecuador en sus Art. 315 el mismo que dice:

"El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.
Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.
Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado.
La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos."[54]

De acuerdo a este artículo el Estado a través de la empresa pública tiene como objetivo fundamental obtener el mayor rendimiento de sus operaciones con un uso adecuado de sus recursos disponibles, por lo cual es indispensable el establecimiento de controles y evaluaciones de sus procedimientos a fin de determinar la situación real de la empresa, con transparencia en función de plantear una efectiva toma de decisiones.

[54] CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR: Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, 2010, R. O. Nro. 449, 20 de octubre del 2008, Art. 315

Debido al dinamismo que rodea el ambiente administrativo y las exigencias constitucionales al manejar fondos estatales, es necesario la supervisión, regulación y control por parte de los organismos pertinentes, los entes públicos deben incorporar nuevas herramientas administrativas que le permitan hacer uso efectivo de los recursos propios o asignados. Todo esto en virtud de hacer más eficaz el proceso administrativo en cualquiera de sus fases.

En nuestro país las empresas del Estado que se han constituido son las Compañías de Economía Mixta y las Anónimas.

En el primer caso, el Estado, las municipalidades, los gobiernos provinciales y las entidades u organismos del sector público, pueden participar conjuntamente con capital privado en la gestión social, formando de esta manera lo que en el Derecho Societario Ecuatoriano se conoce como Compañía de Economía Mixta. Esta facultad de los organismos del sector público debe estar relacionada con las empresas dedicadas al desarrollo y fomento de la agricultura y de las industrias que sean convenientes para la economía nacional y a la satisfacción de las necesidades de orden colectivo, a la prestación de nuevos servicios públicos o al mejoramiento de los servicios ya establecidos.

En el Ecuador las empresas públicas han sido manejadas y administradas, y su gestión se ha basado a través de fondos de solidaridad, siendo estos entes que han conllevado a las privatizaciones de las empresas públicas, luego en sociedades anónimas de derecho privado pero con capital público, que en definitiva no son

sociedades anónimas ni son empresas publicas porque están sujetas a distintos regímenes de control de la Contraloría General del Estado.

Pero la Asamblea Nacional aprobó la Ley de Empresas Públicas, mediante R.O. 48 Suplemento, el viernes 16 de octubre del 2009, cuyo ámbito de la ley se encuentra contemplado en el Art. 1 que prescribe: "*Las disposiciones de la presente Ley regulan la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenezcan al sector financiero y que actúen en el ámbito internacional, nacional, regional, provincial o local; y, establecen los mecanismos de control económico, administrativo, financiero y de gestión que se ejercerán sobre ellas, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República.*"[55]

Esta Ley regula todas las empresas públicas que se constituyan o estén constituidas por el Estado, ya sea a nivel nacional, regional, provincial o local, en la que regirá su control, tanto económico, administrativo, financiero y de gestión en el funcionamiento de esta empresas, de acuerdo a lo prescrito en la Constitución.

El Art. 225 de la Constitución de la República señala que el sector público comprende, entre otros, a: 3) Los organismos y entidades creados por la Ley para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y, 4) Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos

[55] LEY DE EMPRESAS PÚBLICAS, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2012, Art. 1

El Art. 315 de la Constitución de la República dispone que el Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas

Es por esta situación que se ha creado la Ley de Empresas Pública, ley que regula la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenezcan al sector financiero y que actúen en el ámbito internacional, nacional, regional, provincial o local; y, establecen los mecanismos de control económico, administrativo, financiero y de gestión que se ejercerán sobre ellas, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República.

La Ley Orgánica de Empresas Públicas ordena que el personal de las mismas, se someterá a dicha Ley, a las leyes que regulan la administración Pública, incluye las Ley Orgánica del Servicio Público, y al Código del Trabajo, por existir servidores de libre designación y remoción, servidores públicos de carrera, y obreros, pero en el Art. 32 dice que, las controversias que se originen de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad de trabajo o los jueces de trabajo. Disposición que es contraria a la Constitución y al Código del Trabajo, ya que las controversias de los servidores públicos se regulan por las normas de la Ley Orgánica del Servicio Público, y los trabajadores se regulan por las normas del Código del Trabajo.

7. METODOLOGÍA

7.1. Métodos

El desarrollo de la presente tesis, está encaminado a realizar una investigación descriptiva y bibliográfica. La investigación descriptiva es aquella que nos permite descubrir detalladamente y explicar un problema, objetivos y fenómenos naturales y sociales mediante un estudio con el propósito de determinar las características de un problema social.

La investigación bibliográfica consiste en la búsqueda de información en bibliotecas, internet, revistas, periódicos, libros de derecho; en las cuales estarán ya incluidas las técnicas de utilización de fichas bibliográficas y nemotécnicas. La información empírica, se obtendrá de la observación directa de la codificación de otras leyes, y en especial de las controversias que se susciten en las empresas públicas con los servidores u obreros determinados en la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Durante esta investigación se utilizará los siguientes métodos: El Método Inductivo, Deductivo, Analítico y Científico. El método deductivo, parte de aspectos particulares para llegar a las generalidades es decir de lo concreto a lo complejo, de lo conocido a lo desconocido. El método inductivo en cambio, parte de aspectos generales utilizando el racionamiento para llegar a conclusiones particulares.

El método analítico tiene relación al problema que se va a investigar por cuanto nos permite estudiar el problema en sus diferentes ámbitos. El análisis y síntesis

complementarios de los métodos sirven en conjunto para su verificación y perfeccionamiento. El método científico, nos permite el conocimiento de fenómenos que se dan en la naturaleza y en la sociedad, a través de la reflexión comprensiva y realidad objetiva, de la sociedad por ello en la presente investigación me apoyare en este método.

7.2. Procedimientos y Técnicas.

En lo que respecta a la fase de la investigación, el campo de acción a determinarse, estará establecido en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en el Art. 32 de las solución de conflictos, deben resolverse de acuerdo a las normas señaladas en la Constitución de la República del Ecuador, al Código del Trabajo y a la Ley Orgánica del Servicio Público, es un marco jurídico inadecuado para garantizar el cumplimiento de los derechos de las servidoras y servidores públicos, y obreros regulados para las empresas públicas.

La investigación de campo se concretará a consultas de opinión a personas conocedoras de la problemática, previo muestreo poblacional de por lo menos treinta personas para la encuesta y cinco personas para la entrevista; en ambas técnicas se plantearán cuestionarios derivados de la hipótesis, cuya operativización partirá de la determinación de variables e indicadores; llegando a prescribir la verificación de los objetivos y contrastación de la hipótesis, este contenido, me llevará a fundamentar la Propuesta de Reforma a la Ley Orgánica de Empresas Públicas que la solución de controversias deben sujetarse a las normas constitucionales y legales.

En relación a los aspectos metodológicos de presentación del informe final, me regiré por lo que señala al respecto la metodología general de la investigación científica, y por los instrumentos respectivos y reglamentos a la Graduación de la Universidad Nacional de Loja, para tal efecto, y especialmente de la Modalidad de Estudios a Distancia, y cumplirlos en forma eficaz, en el cumplimiento de la investigación.

7.3. Esquema Provisional del Informe Final.

El informe final de la investigación socio-jurídica propuesta seguirá el esquema previsto en el Art. 151 del Reglamento de Régimen Académico que establece: 1. Título, 2. Resumen en Castellano, 2.1. Traducido al Inglés, 3. Introducción, 4. Revisión de Literatura, 5. Materiales y Métodos, 6. Resultados, 7. Discusión, 8. Conclusiones, 9. Recomendaciones, 10. Bibliografía y 11. Anexos.

Sin perjuicio del cumplimiento de este esquema, es necesario que en este acápite de metodología, se establezca un esquema provisional para el Informe Final de la investigación socio-jurídica propuesta, siguiendo la siguiente lógica:

En primer orden, se concreta el Acopio Teórico, comprendiendo: a) un Marco Teórico Conceptual, el que contiene: servidores públicos, obreros, juicio laboral, Derechos de los servidores y trabajadores dentro de las empresas públicas b) un Marco Jurídico, acerca de un estudio jurídico de la solución de conflictos en las empresas públicas; y, c) Marco Doctrinario que las controversias deben sujetarse a las normas constitucionales y legales.

En segundo lugar se sistematizará la indagación de campo o el acopio empírico, siguiendo el siguiente orden: a) Presentación y análisis de los resultados de las encuestas y entrevistas; y b) Presentación y Análisis de los resultados de los casos jurisprudenciales, como Casuística. En tercer orden vendrá la síntesis de la investigación jurídica, con la concreción de: a) Indicadores de verificación de los objetivos y de contrastación de la hipótesis, b) La deducción de conclusiones y recomendaciones; y c) la fundamentación jurídica de la propuesta de la reforma legal, en relación a la materia y al problema materia de la tesis en estudio.

8. CRONOGRAMA

2013 - 2014

ACTIVIDADES	Nov. 1-2–3-4	Dic. 1–2-3-4	Ene. 1-2-3-4	Feb. 1-2-3-4	Mar. 1-2-3-4	Abr. 1–2–3-4
1.- Escogimiento y formulación del problema.	X X					
2.- Elaboración y presentación del proyecto.	X					
3.- Aprobación del proyecto.		X				
4.- Recolección bibliográfica.		X X X				
5. Recolección empírica.			X X X			
6.- Presentación de resultados.				X X		
7.- Verificación de resultados, conclusiones, recomendaciones y propuesta jurídica.				X X		
8.- Redacción del informe final, presentación de borrador, rectificaciones.					X X X	
9.- Sustentación y defensa de Tesis.						X

9. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

9.1. Recursos Humanos:

- Director de Tesis: Por Designarse.
- Postulante:

9.2. Recursos Materiales y Costos

Material bibliográfico	100.00
Material de escritorio.	80.00
Artículos de Internet	100.00
Adquisición de textos	90.00
Movilización y alimentación	50.00
Digitación de trabajo	100.00
Reproducción y encuadernado	120.00
Derechos timbre y más especies valoradas	150.00
Imprevistos	50.00
TOTAL $:	**840.**00

SON OCHOCIENTOS CUARENTA DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMÉRICA. La presente investigación será financiada con mis propios recursos.

10. BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

1. CABANELLAS, Guillermo: Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta S. R. L., Buenos Aires – Argentina.

2. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Legislación Codificada, Quito – Ecuador, 2010.

3. DICCIONARIO JURÍDICO ESPASA, Editorial Espasa, SIGLO XXI, Calpe S. A., Madrid, 1999.

4. GUZMÁN LARA, Aníbal: Proceso Administrativo Ecuatoriano, Tomo I, Ecuador, 1997

5. LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Corporación de estudios y Publicaciones, 2009.

6. LEY ORGÁNICA DE EMPRESAS PÚBLICAS, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011

7. LÓPEZ JÁCOME, Nelson: El Procedimiento Previo a la destitución de empleados Públicos, Segunda Edición, Quito – Ecuador, 2006.

8. LÓPEZ JÁCOME, Nelson: La Responsabilidad Administrativa, Civil y Penal de los Servidores Públicos, AME, Quito – Ecuador, 2006.

9. VELÁSQUEZ, Fernando: El Debido Proceso, Pudelecio Editores S. A., Quito Ecuador, 1995.

10. ZAVALA EGAS, Jorge: Estatuto de Régimen Administrativo de la Función Ejecutiva en el Ordenamiento Jurídico, Quito, ecuador, 1995

ÍNDICE

CERTIFICACIÓN……. ii

AUTORIA……..... iii

CARTA DE AUTORIZACIÓN……. iv

AGRADECIMIENTO……...v

DEDICATORIA……....vi

TABLA DE CONTENIDOS…….. vii

1. TÍTULO…… 1

2. RESUMEN……. 2

3. INTRODUCCIÓN …….. 6

4. REVISIÓN LITERATURA……. 8

5. MATERIALES Y MÉTODOS …… 88

6. RESULTADOS ……91

7. DISCUSIÓN ……..…103

8. CONCLUSIONES…… 114

9. RECOMENDACIONES……116

10. BIBLIOGRAFÍA ……...122

11. ANEXOS……..… 127

ÍNDICE……150