



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
ÁREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA
CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

"FALTA DE NORMATIVA CLARA RESPECTO DE LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO. TOMANDO EN CUENTA QUE LA LOSEP ESTABLECE DE FORMA TAXATIVA QUE SOLO SE PODRÁ CONTRATAR HASTA UN PLAZO MÁXIMO DE 24 MESES SIN TOMAR EN CUENTA ÁREAS ESTRATÉGICAS QUE REQUIEREN PERSONAL CALIFICADO"

TESIS, PREVIA LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO
DE ABOGADO.

AUTOR:

Elvis Lenin Merino Luna

DIRECTOR DE TESIS:

Dr. Jeferson Armijos. Mg. Sc.

Loja-Ecuador
2015

CERTIFICACIÓN

Dr. Jeferson Armijos. Mg. Sc.

DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO DEL AREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA.

CERTIFICA:

Haber revisado el presente informe de investigación intitulado "**FALTA DE NORMATIVA CLARA RESPECTO DE LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO. TOMANDO EN CUENTA QUE LA LOSEP ESTABLECE DE FORMA TAXATIVA QUE SOLO SE PODRÁ CONTRATAR HASTA UN PLAZO MÁXIMO DE 24 MESES SIN TOMAR EN CUENTA ÁREAS ESTRATÉGICAS QUE REQUIEREN PERSONAL CALIFICADO**", realizado por **Elvis Lenin Merino Luna**, mismo que cumple con todos los requisitos de fondo y forma, ajustándose de esta manera a las normas establecidas por la Universidad Nacional de Loja. Por lo tanto, autorizo su presentación, disertación y defensa para los fines legales pertinentes.

Loja, Julio del 2015


Dr. Jeferson Armijos Mg. Sc.
DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, Elvis Lenin Merino Luna, 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: Elvis Lenin Merino Luna

FIRMA:



CÉDULA: 070586319-9

FECHA: Loja, Julio 2015

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

Yo, **Elvis Lenin Merino Luna**, declaro ser autor de la Tesis titulada: "**FALTA DE NORMATIVA CLARA RESPECTO DE LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO. TOMANDO EN CUENTA QUE LA LOSEP ESTABLECE DE FORMA TAXATIVA QUE SOLO SE PODRÁ CONTRATAR HASTA UN PLAZO MÁXIMO DE 24 MESES SIN TOMAR EN CUENTA ÁREAS ESTRATÉGICAS QUE REQUIEREN PERSONAL CALIFICADO**", como requisito para optar al Grado de: **ABOGADO**: autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que 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 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 22 días del mes de Julio del dos mil quince, firma el autor:

AUTOR: Elvis Lenin Merino Luna

FIRMA: 

CÉDULA: 0705863199

DIRECCIÓN: Loja, Cda. Julio Ordoñez s/n

CORREO ELECTRÓNICO: elvis_merino@hotmail.com

TELÉFONO: _____ **CÉLULAR:** 0999429529

DATOS COMPLEMENTARIOS

DIRECTOR DE TESIS: Dr. Jeferson Armijos Mg. Sc.

TRIBUNAL DE GRADO:

Dr. Luis Aníbal Torres Jiménez Mg. Sc. **(Presidente)**

Dr. Ángel Medardo Hoyos Escaleras Mg. Sc. **(Vocal)**

Dr. Patricio Alberto Valdivieso Espinosa Mg. Sc. **(Vocal)**

DEDICATORIA

Este trabajo va dedicado a Dios y a mis padres que de todo corazón han estado siempre en esos buenos y malos momentos y son los partícipes que este en momentos cumpliendo uno de los retos que he puesto en mi vida, que son la base y el complemento de mi vida.

El Autor

AGRADECIMIENTO

Agradezco de todo corazón primeramente a Dios por ser mi guía espiritual y de fortaleza para todos los momentos ya sean buenos y malos, a mis padres por ser mi apoyo incondicional en cada instante de mi vida y ser siempre mi estímulo de superación.

A la Universidad Nacional de Loja por formarme por más de cinco años con los excelentes docentes que cada año nos han educado con valores para seguir esta hermosa profesión como es la abogacía, por eso más que un catedrático han sido el reflejo de nuestros padres en las aulas de tan distinguida Universidad.

A todos muchas gracias

El Autor

1. TÍTULO

"FALTA DE NORMATIVA CLARA RESPECTO DE LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO. TOMANDO EN CUENTA QUE LA LOSEP ESTABLECE DE FORMA TAXATIVA QUE SOLO SE PODRÁ CONTRATAR HASTA UN PLAZO MÁXIMO DE 24 MESES SIN TOMAR EN CUENTA ÁREAS ESTRATÉGICAS QUE REQUIEREN PERSONAL CALIFICADO"

2. RESUMEN

Para que el desarrollo de una nación respecto de su economía que proviene de la productividad, industria, que son parte de los sectores de la economía, y que confluyen a este los sectores estratégicos, este deben ser integral y sostenido en el tiempo, que se requiere de un Estado de excelencia, entre otras cosas, esto supone que el Estado sea ejemplo de transparencia y probidad, eficiente en el uso de los recursos, promotor de igualdad de oportunidades en lo social y un adecuado garante de la plena competencia y de la defensa de los derechos de todos los ciudadanos.

Las reformas pro-modernización del Estado son un factor que potencia el crecimiento económico, crea nuevas y mejores formas de participación ciudadana y fortalece la capacidad del sector público como el principal articulador de los esfuerzos por alcanzar igualdad de oportunidades y proveer de satisfacción a las múltiples demandas sociales, de ahí la importancia de los servidores públicos en la administración pública gubernamental que garantice el derecho y garantías a los servidores públicos, en cuanto a su Estabilidad laboral.

Responder a los desafíos del desarrollo de los sectores estratégicos, implica desarrollar nuevas y mayores capacidades e instrumentos de gestión, en especial con el talento humano, como un objetivo imperante en las relaciones

entre el Estado y el servidor público, y que deba poner en marcha un conjunto de iniciativas dirigidas a proveer de garantías laborales a los servidores públicos en especial en los sectores estratégicos públicos, con orientaciones metodológicas y tareas concretas que sirvieran de base para que éstos mejoraran su accionar y avanzaran hacia un cambio en la cultura burocrática tradicional.

ABSTRACT

For development of a nation regarding its economy comes from productivity industry, which are part of the sectors of the economy, which join this strategic sectors, this should be comprehensive and sustained over time, which is requires a state of excellence, among other things, this means that the state is an example of transparency and probity, efficient use of resources, promoting equal opportunities in the social and adequate guarantees of full competition and defending the rights of all citizens.

The pro-State modernization reforms are a factor that boosts economic growth, creating new and better forms of citizen participation and strengthen the capacity of the public sector as the main articulator of efforts to achieve equal opportunity and provide satisfaction to the multiple social demands, hence the importance of public servants in government public administration that ensures and guarantees the right to public servants in terms of job security.

Responding to the challenges of development of strategic sectors, it involves developing new and greater capabilities and management tools, especially with the human talent, as a prevailing objective in the relations between the State and public servant, and to be put in place a set of initiatives aimed at providing job guarantees for public servants in particular strategic public sectors, with methodological orientations and concrete tasks as a basis for them to improve their actions and move towards a change in traditional bureaucratic culture.

3. INTRODUCCIÓN

La presente Investigación Jurídica sobre el tema: “FALTA DE NORMATIVA CLARA RESPECTO DE LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO. TOMANDO EN CUENTA QUE LA LOSEP ESTABLECE DE FORMA TAXATIVA QUE SOLO SE PODRÁ CONTRATAR HASTA UN PLAZO MÁXIMO DE 24 MESES SIN TOMAR EN CUENTA ÁREAS ESTRATÉGICAS QUE REQUIEREN PERSONAL CALIFICADO”, temática que es importante su análisis por la importancia y relevancia de los derechos laborales de los servidores públicos, en especial de aquellos que prestan sus servicios profesionales especializados en los sectores estratégicos en el Ecuador, que la inestabilidad laboral conlleva a que se vulneran dichos derechos, y se provoque desestabilización en las relaciones laborales y con el Estado, y que deba tomarse en cuenta los requisitos contractuales, que sea eficaz la garantía de Estabilidad.

El estudio y desarrollo en la presente investigación, se establecen dentro de su contenido, los aspectos conceptuales, doctrinarios y jurisprudenciales en cuanto al ámbito administrativo público, y por las garantías de los servidores públicos en el Ecuador; lo describo su contenido en: REVISIÓN DE LITERATURA, con un MARCO CONCEPTUAL, refiriendo conceptos de orden legal sobre la temática en estudio; un MARCO DOCTRINARIO, en el cual se desarrollan los temas respecto de los Derechos y Garantías de los Servidores

Públicos, y su Estabilidad laboral; y, un MARCO JURÍDICO, que se realiza un estudio respecto a las garantías y derechos en relación a los contratos de trabajo de los servidores públicos especializados que prestan sus servicios en los sectores estratégicos en el Ecuador, para que no se vulneren sus derechos; y se consideró la legislación de otros países en relación a la temática propuesta.

Con todas estas consideraciones, una vez desarrollada toda la investigación, la Revisión de Literatura, procedí a realizar los resultados cuyo contenido se refiere a la investigación de campo, con la colaboración de Abogados y Doctores en libre ejercicio profesional, el apoyo de los funcionarios y empleados de la Corte Provincial de Justicia de Loja; y, de la sociedad en general; sus acertados criterios y análisis respecto de la temática y problemática, analizados éstos proseguí con la Discusión, respecto de los Objetivos General y Específicos, e Hipótesis planteados.

Una vez terminado el esquema de la tesis, con el estudio realizado a nivel doctrinario y jurídico, y los resultados obtenidos en la investigación de campo, me llevaron a realizar un estudio prolijo para continuar con la fundamentación jurídica de la propuesta de reforma legal, con ello he arribado a las conclusiones y recomendaciones, como al Proyecto de Reforma Legal a la Ley Orgánica de Servicio Público del Ecuador, propuesta dirigida a que se

garanticen los derechos de los servidores públicos, y que el Estado debe propender a defender los derechos y garantías sustanciales al ser humano.

El presente estudio, se hará un análisis objetivo, crítico y jurídico, de qué manera el Estado, es su obligación de garantizar la estabilidad laboral a todos los servidores públicos, más si se consideran a aquellos que prestan sus servicios profesionales en los sectores estratégicos del país, y buscar el fortalecimiento de las relaciones obrero-patronales, empleadores-servidores públicos, planteado una propuesta de reforma jurídica a la Ley Orgánica de Servicio Público, que se afecte la integridad del Servidor Público.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

4.1.1. EL ESTADO

Max Weber, en su libro *El Político y el Científico*, dice que: “Estado, es un concepto político que se refiere a una forma de organización social, económica, política soberana y coercitiva, formada por un conjunto de instituciones, que tienen el poder de regular la vida comunitaria nacional, generalmente sólo en un territorio determinado o territorio nacional; aunque no siempre, como en el caso del imperialismo. Suele incluirse en la definición de Estado el reconocimiento por parte de la comunidad internacional como sujeto de Derecho Internacional”¹.

El Estado constituye el conjunto de instituciones públicas, con la potestad del Ejecutivo en determinar las normas y procedimientos que regularán el desarrollo de la sociedad, en garantía a la soberanía y la democracia participativa de una nación, asumiendo el Estado las funciones de defensa, gobernabilidad, justicia, seguridad.

¹ Max Weber, “La Política”, en su libro *El político y el científico*, trad. F. Rubio Llorente, Madrid, Alianza, 5ª ed., 1979, p. 92).

Para el autor Juan Antonio Fernández, en su obra *Un Estado Global para un Mundo Plural*, menciona: “El Estado es aquel conjunto de organizaciones que en su totalidad poseen la facultad de establecer las normas que guiarán una determinada sociedad, ejerciendo su poder en un territorio previamente establecido. Esta soberanía permite que dentro de los poderes de un Estado se puedan encontrar otras importantes instituciones, como lo son las Fuerzas Armadas, la Policía y la administración pública”².

Además, el Estado, es aquel que opera bajo instituciones administrativas gubernamentales, y que se conforma por la sociedad, como elemento sustancial que da vida a una nación, así como del poder del Ejecutivo con capacidad de gobernar y tiene la misión de reglamentar su comportamiento de acuerdo a la actividad democrática, y un elemento importante es el territorio, que es parte sustancial en la garantía del derecho a la soberanía, y que conforman todo un aparato estatal gubernativo, por la administración de un país por su sistema político, económico y social.

Estado, es la sociedad política y jurídicamente organizada capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y afirmar su personalidad y responsabilidad frente a las similares del exterior. Los Estados pasan, las naciones, quedan; ya que hubo Estado esclavista, feudal, etc., en una misma Nación, en un Estado

² FERNÁNDEZ Manzano, Juan Antonio, *Un Estado global para un mundo plural*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2014, Pág. 86.

puede haber varias naciones, pero no se concibe una nación que contenga varios Estados.

Según Adolfo Posada, el Estado, “Es una organización social constituida en un territorio propio, con fuerza para mantenerse en él e imponer dentro de él un poder supremo de ordenación y de imperio, poder ejercido por aquel elemento social que en cada momento asume la mayor fuerza política”³.

Otra apreciación de Estado, como uno de los aspectos de importancia y relevancia dentro de un sistema democrático, político y democrático, se lo considera como el valor agregado al nivel político y democrático que es una de las modalidades de organización soberana y del pueblo, y que le dan lugar a que las instituciones gubernamentales tienen la autonomía y potestad de regular el control como el funcionamiento de una sociedad que demanda del Estado, su seguridad y conformidad en los beneficios de un pueblo que está sujeto a las decisiones que tome el Estado; pero que por sobre todo prevalecerá la soberanía social, y territorial de un país, por su organización jurídica y política de una población en un territorio determinado, que como identidad propia ha de ser representado por el Estado, como parte de su sistema democrático y político.

³ OSSORIO, Manuel, Diccionario de ciencias jurídicas y políticas, Buenos, Aires, Argentina, Heliasta, 24va, 1997, Pág. 45.

4.1.2. GOBERNABILIDAD

Para el Autor Luis M. Aguilar, en su libro *Gobernabilidad y Consolidación Democrática*, manifiesta que: “Por gobernabilidad puede entenderse la situación en la que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno o que son intrínsecas a éste”⁴.

Es decir la gobernabilidad es la capacidad que tienen los que ejercen el poder, es especial del Ejecutivo, siempre en un ámbito democrático, político y participativo de los ciudadanos, es decir es el administrar de acuerdo a las acciones, y con la participación política de la sociedad, con la ayuda de las acciones administrativas de la institucionalidad del Estado, que regulan las relaciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, en la capacidad de una sociedad de definir y establecer políticas y resolver sus conflictos de manera pacífica dentro de un orden jurídico vigente.

Raúl González Villareal, en su libro *Gobernabilidad: Historia, Teoría y Política*, dice que: “La gobernabilidad es una definición que ha sido interpretada de diversas formas a lo largo de la historia. El uso de este término ha sido motivo de reflexión de muchos teóricos tanto en el debate político como científico, a pesar que no existe un consenso al respecto. La preocupación por el tema de la gobernabilidad sigue latente en el ámbito mundial. La gobernabilidad es

⁴ AGUILAR, Luis M.: *Gobernabilidad y Consolidación Democrática*. IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. IIDH-CAPEL, México, 1999, Pág. 78.

mencionada en tratados, cumbres, foros, conferencias de diversos organismos internacionales. Principalmente se ha definido tratando de explicar los roles que desempeñan los gobiernos en la interacción con sus gobernados. También se ha asociado el concepto al desarrollo de la democracia y la buena gobernanza”⁵.

La gobernabilidad de un Estado, trata de consolidar los mecanismos políticos y sociales que garanticen una estabilidad democrática y soberana, a través de la institucionalización de las entidades, organismos e instituciones estatales, por los mecanismos de gobierno en la medida del interés económico de un país, que radica en principios básicos, como la soberanía popular y una democracia consolidada, dentro de un espacio institucional idóneo para solventar pacíficamente los programas y proyectos políticos de gobierno y sociedad en conjunto.

Para Dieter Nohlen, en su obra *Sistemas Electorales y Gobernabilidad*, menciona que: “La gobernabilidad se refiere esencialmente a la interacción entre gobernantes y gobernados, haciendo énfasis en la tensión que existe entre ambas partes. La resolución de dicha tensión compete al sistema de gobierno en cuanto éste tenga, o no, la capacidad de producir decisiones políticas y encargarse de su ejecución, de tal forma que los problemas

⁵ GONZÁLEZ Villarreal, Raúl., *Gobernabilidad: Historia, Teoría y Política*, Universidad Pedagógica Nacional, UPN, México, DF, 2010, Pág. 34.

planteados por los gobernados encuentren una adecuada solución por parte de su gobierno”⁶.

Puedo sostener que la gobernabilidad y la democracia se constituyen en elementos importantes para la eficacia del desarrollo de un país, dentro de un sistema político que se ha consolidado por la justicia, la equidad, la paz social, la soberanía y la seguridad Estatal y social, y que como prioridad del gobernar un país, es una distribución más equitativa de los recursos materiales de la sociedad, que garantice la provisión de servicios básicos como salud, educación y vivienda en beneficio de todos sus ciudadanos.

4.1.3. ADMINISTRACION PÚBLICA

El Dr. L. Enrique Rojas O., en su obra Derecho Administrativo y Derecho Procesal Administrativo, manifiesta que: “Administración.- Es la acción y efecto de gobernar, es decir de ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio, bien, o cualquier ente susceptible de ser administrado; así mismo también es, la casa u oficina donde el administrador ejerce su cargo”⁷.

Por lo tanto la administración es el proceder de gestionar, disponer acciones encaminadas a lograr metas y objetivos.

⁶ NOHLEN, Dieter, Sistemas Electorales y Gobernabilidad, Editorial Mimeo, 1992, Pág. 98.

⁷ ROJAS L. Enrique O., Dr., DERECHO ADMINISTRATIVO Y DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO”, Vol. II, Editorial Moran, Quito-Ecuador, Año 2009, Pág. 56.

Según el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, administrar significa "gobernar, ejercer la autoridad o el mando sobre un territorio y sobre las personas que lo habitan. 2. Dirigir una institución. 3. Ordenar, disponer, organizar en especial la hacienda o los bienes. 4. Desempeñar o ejercer un cargo, oficio o dignidad. 5. Suministrar, proporcionar o distribuir alguna cosa. Las relaciones de las personas naturales y jurídicas con el Estado y las instituciones de derecho público, y con las entidades de derecho privado con finalidad social o pública, son de derecho administrativo y vinculan a los administradores y los administrados.

El Dr. L. Enrique Rojas O., menciona que: "Administración Pública.- Administración pública es la organización ordenada a la gestión de los servicios y a la ejecución de las leyes en una esfera política determinada, con independencia del poder legislativo y el poder judicial"⁸.

Así mismo al ser pública, se refiere al gobierno de los diferentes órganos pertenecientes al Estado. Por lo tanto la administración pública es una actividad racional, técnica jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos, de estos criterios puedo deducir que la Administración Pública en si es una actividad permanente, la cual es irrenunciable y concreta, actividad que es realizada por el Estado, con un

⁸ Ibídem, Pág. 56.

propósito que es el bien común, a través de la estructura orgánica sometida al ordenamiento jurídico.

Para Granja Galindo: "La administración pública es una ciencia y arte, a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines a favor de la colectividad"⁹.

En el Glosario de términos del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva se define a la Administración Pública como "la organización con personalidad jurídica, que desarrolla su actividad para satisfacer el interés general; y se declara que la Administración Pública Central tendrá personalidad jurídica única para el cumplimiento de sus fines"¹⁰. Corresponde al Presidente de la República dirigir la Administración Pública y responder por ella.

La Administración Pública, en resumen, es la actividad administrativa de los órganos del Estado en todas sus escalas y jerarquías, sus actividades son las que regula el Derecho Administrativo, por lo tanto la administración pública

⁹ GRANJA Galindo, Nicolás, Dr., "Régimen Jurídico de la Administración Pública", Obra citada. Editorial Ediciones Legales, Quito-Ecuador, Año 2008, Pág. 91.

¹⁰ OSSORIO, Manuel. "DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS, POLÍTICAS Y SOCIALES, Año 2000, Pág. 45.

regula la función pública, entendida ésta como todo tipo de manifestación de las actividades que cumplen, ejercen y generan los servidores públicos. Considero, que corresponde a la administración pública optimizar los recursos públicos en la prestación de los servicios que corresponden a cada institución.

4.1.4. CONTRATACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

Tradicionalmente se hace referencia a funcionario, empleado y servidor público, que hace referencia a los ciudadanos que prestan sus servicios a las entidades públicas, en las diversas ramas del poder público que están sometidos a la normativa legal pertinente de acuerdo al derecho público administrativo, a través del sistema de contratación que nombra al convenio o pacto, ya sea oral o escrito, entre partes que aceptan ciertas obligaciones y derechos y que refleja las condiciones de este acuerdo, que recibe el nombre de contrato.

Para el Profesor, Catedrático Universitario H. Carlos Pareja, dice que: “La vinculación a la administración pública, mediante un nombramiento hecha por la respectiva entidad, se considera servidor público; si por el contrario lo hace mediante la suscripción de un contrato de trabajo, se considera un trabajador, el servidor público se ingresa a la administración mediante una relación legal y reglamentaria, y el trabajador oficial en cambio lo hace por medio de un contrato de trabajo; el régimen de ingreso al servicio oficial está determinado

por una subdivisión de los empleos y empleados públicos según la cual pueden ser de varias clases: empleos y empleados de libre nombramiento y remoción; y empleos y empleados de carrera administrativa, empleos de período fijo como los de elección popular, empleos temporales”¹¹.

El CEAACES en su página web, manifiesta que: “Contrato de servicios públicos, son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos solo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con el personal de planta o requieran conocimientos especializados”¹².

Considero necesario que la contratación de personal del sector público, que el empleador – el Estado -, contrata individualmente a sus servidores con la claridad de las condiciones del contrato, y de acuerdo con la definición del perfil del puesto, de acuerdo a los manuales de funciones y del procedimientos en donde se encuentra definido el perfil del puesto, lo que garantiza que los servidores públicos ayuden al cumplimiento óptimo de su trabajo, en las condiciones laborales eficientes.

¹¹ PAREJA H. Carlos, Derecho Administrativo Teórico y Práctico, Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Quito-Ecuador, 2008, Pág. 34.

¹² <http://www.ceaaces.gob.ec/procedimiento-de-contratacion-febrero-2014.pdf>

Derecho Ecuador en su página web, manifiesta que: “Los cargos públicos son de libre acceso, todo ciudadano tiene el derecho a concursar para desempeñar un cargo público sin mayores limitaciones que las que establece la ley y sus propias aptitudes, en este sentido la ley y señala que toda persona puede optar a un cargo en la Administración Pública, sin más limitaciones que las establecidas por la Constitución y las leyes”¹³.

El sector público de la administración gubernamental en el país, se integra por organismos e instituciones que dependen del Estado, como de la actividad económica del sector público, que abarca las actividades que el Estado, y la administración se constituye en la base que genera el derecho a un trabajo de los servidores públicos; que exige el cumplimiento de normalizar el servicio público conforma lo dispone la legislación, es más la contratación del servicio público es una obligación del Estado, en el marco de la administración pública gubernamental, y que en la actualidad se considera Política de Estado.

4.1.5. SERVIDORES PÚBLICOS

Para el Dr. Efraín Pérez en su obra Derecho Administrativo, menciona que: **“SERVIDORES PÚBLICOS.-** Serán servidoras o servidores públicos todos las personas que en cualquier forma o cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”¹⁴.

¹³ <http://www.derechoecuador/contratacionpublica/com.ec>

¹⁴ PEREZ, Efraín: Derecho Administrativo Tomo II. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, 2009. p.647

El Dr. J. Santiago Barcos, en su libro Conociendo a la Administración Pública, dice que: “Son servidores públicos las personas que prestan sus servicios en la administración pública del Estado en una nación, en el conjunto de competencias atribuidas a dichos órganos constituyen la variedad de funciones públicas que deben ser desarrolladas por las personas naturales vinculadas mediante una relación de servicio, es decir, los servidores públicos; los cuales, están al servicio de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento”¹⁵.

Considero que, uno de los sistemas gubernamentales del desarrollo de una nación es el sistema administrativo público, por lo tanto, un servidor público es aquel servidor que desempeña funciones en un organismo del Estado, que puede representar a cualquier poder público que exista, ya sea el legislativo, el ejecutivo o el judicial, habitualmente estos organismos son el Gobierno, la Asamblea Nacional, la Corte Nacional de Justicia, Organismos de Control, Ministerios, etc.; la Administración pública y, en general, todos aquellos organismos que no pertenezcan al sector privado.

El Estado desarrolla su actividad en un sistema democrático, dividiendo sus funciones en cinco funciones del Estado, el Ejecutivo; Legislativo, Judicial, Democrático, Participación Ciudadana, con poder político administrativo, el Poder Legislativo con funciones de crear las leyes, y el Poder Judicial con la

¹⁵ BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002.

misión de aplicar esas leyes elaboradas por el Poder Legislativo, en los casos concretos; estos poderes necesitan de personas para que se lleven a cabo esas tareas. En cualquiera de los poderes en que esos ejerzan su actividad, se llamarán servidores públicos del Estado y serán retribuidos en sus funciones con dinero que surja del tesoro nacional, previsto en el presupuesto correspondiente.

Para que el Estado pueda desempeñar a cabalidad las funciones que la Constitución y las leyes le encomiendan, necesita contratar personas que ejecuten las labores adscritas a los distintos servicios que presta; para poder realizar esto tiene que convertirse en empleador, y contratar trabajadores de la misma manera como lo hacen los empresarios particulares.

Los Recursos Humanos, constituye el factor fundamental del desarrollo personal y profesional de los servidores públicos, por la importancia de administrar bajo la denominación de la Unidad del Talento Humano; es decir, las personas que sirven a los administrados en la atención de los servicios públicos, y ellos son los que integran la Administración Pública y su deber es prestar una atención óptima con las cualidades que deben ser viables día a día, como lo son la eficiencia; pues los recursos humanos están centrados especialmente en los servidores públicos, que no son servidores públicos sujetos al Código del Trabajo, sino a la Ley Orgánica de Servicio Público, la que determina sus deberes, derechos y sus prohibiciones.

El Dr. Carlos Humberto Pareja en su obra, Derecho Administrativo, menciona que: “La Administración Pública, para cumplir con sus fines establecidos en la Constitución y en la Ley, cuenta en su organización interna con el elemento humano que desarrolla funciones administrativas y técnicas, denominado Servidor Público, a través de los cuales se cumplen funciones primordiales en aras de precautelar el interés público. De conformidad con lo prescrito en la Constitución de la República del Ecuador, las relaciones de las instituciones del Estado con sus servidores se regulan por el derecho administrativo y las leyes de la administración pública y en el caso de los obreros, éstas se rigen por el Código del Trabajo. Por lo tanto la Ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos y regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación”¹⁶.

En la práctica se evidencia que los derechos y beneficios de los servidores públicos bajo la modalidad de contratos públicos, se sustenta en el reconocimiento por igual del derecho a recibir beneficios en la administración pública, a través de la contratación de personal; pues, es importante resaltar que la eficacia administrativa está en el procedimiento y metodología del desarrollo del talento humano, que hoy constituye un reto gubernamental en todo el sector público en el Ecuador.

¹⁶ PAREJA Carlos Humberto, Ab., “Derecho Administrativo”, Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006, Pág. 51.

4.1.6. SECTOR PÚBLICO

La página web, www.finanzas.gob.ec, manifiesta que: “El sector público lo conforman los Ministerios como el de Salud, Educación; los Gobiernos Autónomos Descentralizados como los Consejos Provinciales, Municipios y Juntas Parroquiales Rurales; las Empresas Públicas como Petroecuador, la Empresa Municipal de Obras Públicas; y la banca pública como el Banco Central del Ecuador, Banco Nacional de Fomento, Corporación Financiera Nacional, entre otros. Todas estas instituciones prestan bienes y servicios a la sociedad y se las conoce como Sector Público”¹⁷.

Por lo tanto, el sector público está integrado por instituciones que dependen del Estado dentro de la economía nacional. La actividad económica del sector público abarca todas aquellas actividades que el Estado, tanto en la Administración Central como Seccionales, que poseen o controlan la administración pública; y, el sector público se encuentra regulado por leyes y normas las cuales le otorgan movilidad a sus diferentes instituciones y organismos.

El link <http://es.wikipedia.org>, menciona que: “El sector público es el conjunto de organismos administrativos mediante los cuales el Estado cumple, o hace cumplir, la política o voluntad expresada en las leyes del país. Esta clasificación

¹⁷ <http://www.finanzas.gob.ec/que-es-el-sector-publico-2/>

incluye dentro del sector público: El poder Legislativo, poder ejecutivo, poder judicial y organismos públicos autónomos, instituciones, empresas y personas que realizan alguna actividad económica en nombre del Estado y que se encuentran representadas por el mismo, es decir, que abarca todas aquellas actividades que el Estado (Administración local y central) poseen o controlan”¹⁸.

Considero que el sector público en el Ecuador, como política gubernamental, se constituye como parte esencial del Estado, el cual está formado por el conjunto de instituciones, entidades, organismos y empresas públicas como parte del gobierno central, nacional, provincial, cantonal, y parroquial; y, que forma parte de la organización gubernamental y de la estructura Estatal; y, que es el fin y objeto del Estado, que toda la administración pública ponga énfasis en la importancia del servicio público, que lo ejerce el Ejecutivo a través del Presidente de la República.

Además el sector público se lo entiende como el conjunto de instituciones u organismos que se regulan por la ley, de forma colectiva y de carácter político, económico, social y cultural de un país, y que el Estado interviene en el desarrollo de la actividad económica, productiva y social en que se desarrollan las funciones con fines de crecimiento en la prestación de bienes y servicios y que son de interés público, para que el gobierno a través del sector público

¹⁸ http://es.wikipedia.org/wiki/Sector_p%C3%BAblico

busque fortalecer el impulse de transformación del gobierno, en el desarrollo nacional, que tendrán un impacto duradero.

4.1.7. SERVICIO PÚBLICO

La autora del libro El Sector Público, Ab. Eva Martínez, menciona que: “El servicio público es una actividad amplia por sus características, organización y forma, es un interés general que está por encima de cualquier otra circunstancia, en donde el Estado tiene la obligación de asegurar la prestación del mismo con eficiencia y eficacia, en síntesis son los servicios prestados por el gobierno a sus ciudadanos; algunos servicios, como agua, salud y educación se consideran tan esencial para la supervivencia humana que constituye un derecho fundamental”¹⁹.

Para el autor Francisco Silva García, en su obra Gerencia Pública, dice que: “El sector público lo componen las instituciones del Estado, sus organismos y dependencias y los funcionarios públicos, que tiene la misión de coordinar acciones para el bienestar de la sociedad, en todo el territorio nacional, bajo el contexto de la potestad del Estado, para la prestación de bienes y servicios, que es el fundamento legal de todas las instituciones que conforman el sector

¹⁹ MARTINEZ Eva, Ab., “EL SECTOR PÚBLICO”, Editorial Pudeleco, Quito-Ecuador, 2009, Pág. 67.

público; es el conjunto de actividades económicas de una nación que de manera directa o indirecta están bajo la esfera de la Acción gubernamental”²⁰.

El sector público se caracteriza por los servicios estatales y gubernamentales, a nivel local, regional y nacional, que incluye toda la administración nacional, como de los poderes del Estado como son: El Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral, y de Participación Ciudadana; además, de aquellas otras empresas en que el Estado tiene alguna participación, trabajo en conjunto para el desarrollo del país, a través de los servicios públicos, garantizando los derechos de la sociedad como función constitucional por la buena práctica del servicio público en un país.

Considero que la noción del servicio público, es exclusiva del Estado que para su representación tanto directa como indirecta, es a través de las instituciones, organismos, entidades y empresas públicas gubernamentales, y que para su operatividad utiliza procedimientos de derecho público, por lo que se requiere la existencia de una norma Constitucional y legal que le faculta dicho servicio, para la satisfacción de las necesidades de interés general y social.

4.1.8. ÁREAS ESTRATÉGICAS

El Estado, tiene la concepción social y política de forma de organización social, económica, política y soberana, formada por las instituciones gubernamentales,

²⁰ SILVA GARCÍA, Francisco; “Gerencia Pública”; Universidad Central – CTT, 2005.

en un territorio determinado que está integrado por el pueblo, la soberanía y el gobierno; que dirige, controla y administra las instituciones del Estado, el cual consiste en la conducción política general o ejercicio del poder del Estado, y tiene como misión estructural el manejo de las áreas estrategias como forma de desarrollo económico y social.

El link <http://www.diputados.gob.mx>, menciona que: “Área estratégica.- La legislación Constitucional, establece una lista de áreas estratégicas, la cual no es limitativa, ya que señala que puede incluir a otras mediante una ley que así lo determine de manera expresa, estas áreas están a cargo exclusivamente del sector público, con exclusión de los sectores privado y social, todo gobierno mantiene en todo tiempo el control y la propiedad sobre los organismos que se establezcan para atender áreas estratégicas, por disposición constitucional, las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas, no constituyen monopolios”²¹.

Las áreas estratégicas son prioritarias para el Estado, como son el medio ambiente y los recursos naturales, y por las actividades que emprende el gobierno para estos sectores o áreas estratégicas, que por sus características cumplen una función que impulsa y dinamiza el sistema económico general, y que forman un ámbito reservado exclusivamente al Estado para garantizar su

²¹ <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua1/mj-1.htm>

explotación y uso racionales, y que se establecen las áreas estratégicas y prioritarias reservadas al Estado.

La Dra. Cecilia Falconí, en su libro *Áreas Estratégicas del Ecuador*, menciona que: “Son las actividades que generan los recursos naturales, que por sus características cumplen una función impulsora y dinamizadora del sistema de recursos naturales y territorial en general, y que por lo mismo forman un ámbito cuyo control está reservado exclusivamente al Estado para garantizar su explotación y uso racionales”²².

Las áreas estratégicas tienen por objeto el promover y garantizar los derechos de campos potencialmente disponibles de investigación, de desarrollo e innovación, los que a su vez se articulan en los programas y proyectos de investigación, y desarrollar una mejor, y más racional, distribución de los recursos naturales, y por las acciones del Estado en todo el territorio nacional, apuntando a la regionalización del país, comprendiendo las especificidades de cada región y acompañando por los distintos procesos de los Ministerios y los gobiernos seccionales y provinciales del país.

El Ecuador hoy en la actualidad, ha puesto como uno de sus objetivos y fines gubernamentales, acciones y procedimientos relacionados con los sectores estratégicos, bajo la organización y coordinación de la Vicepresidencia de la

²² FALCONI Cecilia, *Áreas Estratégicas del Ecuador*, FALCONI PUIS Abogados, Artículos y Noticias, Guayaquil-Ecuador, 2015.

República, con eficiencia para lograr los resultados deseados, y que han sido reconocidos en la Constitución vigente, y regulados por leyes generales y especiales, los sectores estratégicos están siendo fortalecidos y son los considerados de importancia, y esenciales para la sociedad, la economía y la seguridad del país.

4.1.9. DERECHOS LABORALES

“El Derecho laboral también llamado Derecho del trabajo o Derecho social, es una rama del Derecho cuyos principios y normas jurídicas tienen por objeto la tutela del trabajo humano realizado en forma libre, por cuenta ajena, en relación de dependencia y a cambio de una contraprestación. Es un sistema normativo heterónimo y autónomo que regula determinados tipos de trabajo dependiente y de relaciones laborales”²³.

Considero que el derecho del trabajo, se basa en los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, transparencia y participación social, que está destinado a la atención de las necesidades individuales y colectivas de la clase obrera ecuatoriana, tanto en el sector privado como en el sector público, como una obligación del empleador, como del Estado para que se garantice el ejercicio de los derechos laborales.

²³ http://es.wikipedia.org/wiki/Derecho_laboral

El Dr. Miguel Eduardo Cárdenas Rivera, en su obra, *Derechos Constitucionales Laborales*, dice que: “El trabajo es un valor y principio fundante de la sociedad ecuatoriana y del Estado Social y Democrático de Derecho. Es deber primordial del Estado promover y garantizar el cumplimiento de los derechos laborales y las libertades sindicales, y garantizar el diálogo social en todos los niveles y sectores de la vida nacional. El trabajo goza en todas sus modalidades de la especial protección por parte del Estado”²⁴.

Mi criterio personal, lo sustento en que el derecho laboral en la actualidad ha cobrado importancia en el desarrollo laboral, y que no se puede desconocer garantías sustanciales del trabajador, en lo que conlleva derechos tanto del empleador como del trabajador, es más la flexibilidad laboral, nos lleva a interpretar igual de derechos en las relaciones laborales contractuales, a través del mecanismos idóneos en la legislación actual en el Ecuador.

4.1.10. FLEXIBILIDAD LABORAL

El autor Mario A. Blanco, sostiene que: “La flexibilidad y desregulación laborales son dos nuevas tendencias que surgen a nivel mundial, a raíz de la crisis del Estado de Bienestar, originada entre otras cosas por la crisis económica provocada por el incremento en los precios del petróleo a finales de

²⁴ CARDENAS Rivera Miguel Eduardo, *Derechos Constitucionales Laborales*, Editorial Tendencia, Quito-Ecuador, 2015, Pág. 5

los años setenta; lo que generó inflación, desempleo y el crecimiento de la economía informal”²⁵.

Considero que la institucionalidad laboral democrática contribuye a lograr acuerdos entre los actores sociales, como son los empleadores y trabajadores, bajo el sistema de flexibilidad laboral, lo cual crea condiciones que propicien el diálogo, y se supere la confrontación, en un entorno laboral que garantice tanto una mayor eficiencia productiva como un adecuado reconocimiento a los derechos de los trabajadores, por el aumento de la productividad y la producción, como de la economía individual, colectiva y social, que eleva el nivel de vida de los trabajadores.

Santiago Guerrón, en su obra, Flexibilidad Laboral en el Ecuador, manifiesta: “Otro de los principios que menciona la doctrina es el de razonabilidad o racionalidad, por el cual tanto trabajadores como empleadores deben proceder conforme la razón. Lo dicho, cobra particular importancia, si se considera que la parte empleadora, se encuentra en una situación de ventaja frente a sus trabajadores por ser quien decide la forma, tiempo y lugar en que se ha de desarrollar el trabajo, así como también, le corresponde arbitrar la imposición de medidas disciplinarias y correctivas; decisión que no debe ser confundida con discrecionalidad absoluta ni con legitimación de procedimientos arbitrarios”²⁶.

²⁵ BLANCO Mario A., Ob. Cit., 2014, Pág. 56.

²⁶ Santiago Guerrón, Flexibilidad laboral en el Ecuador, Quito, Abya-Yala, 2003, p 36

Para mi criterio, la flexibilidad laboral, es un principio doctrinario, que consiste en elaborar propuestas que conlleven a que las relaciones obrero-patronales se patrocinen en respeto a los derechos y garantías laborales, y pretende disminuir el que se vulneren los derechos de los trabajadores, en especial con la estabilidad laboral, hecho que se denomina flexibilidad, y que indudablemente fortalece la capacidad organizativa de los empleadores y trabajadores en lo que se compromete con el derecho laboral.

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. EL SISTEMA ADMINISTRATIVO GUBERNAMENTAL ECUATORIANO

El Dr. Efraín Pérez Serrano, en su obra La Administración Pública Estatal, menciona que: “La administración pública, ha estado y sigue vigente desde que los gobiernos, han tomado decisiones trascendentales, en que los Estados han crecido administrativamente con la coparticipación ciudadana, el interés político y económico, en que se vea reflejado, en el adelanto social y en el convivir en una sociedad más justa y equitativa, respecto de los recursos naturales, así de la riqueza nacional para con su pueblo. Este adelanto de la administración pública, se ve reflejado en las muchas y diversas actividades de las entidades e instituciones públicas, claro ejemplo es la administración de justicia, su papel

y/o rol es el de administrar justicia, con la tramitación y resolución de los procesos judiciales”²⁷.

La administración pública se considera parte del ordenamiento jurídico del Estado, y al regular la administración gubernamental, como su organización y en especial los servicios a la sociedad, como de las relaciones con los ciudadanos, esta es una actividad administrativa que la ejercen los poderes públicos en toda la función administrativa que conlleva responsabilidad administrativa, dominio público, protección al ciudadano, etc., a favor de la sociedad y su desarrollo que se encuentra asegurada por la garantía de los derechos sociales, y que considera los aspectos orgánicos y dogmáticos indistintamente en el texto constitucional.

Para Maribel Jaramillo Veloz, autora del libro La Administración Pública en el Ecuador , dice que: “Actualmente, en los diferentes organismos del sector público ejercen funciones directrices, de supervisión y de planificación; y, de oficinas especializadas con la finalidad de incorporar todas las áreas de la administración pública bajo la tutela y control estatal; de lo descrito, la evolución de la Administración Pública en el Ecuador, el Estado es el órgano que da las directrices de la cultura organizacional en las instituciones públicas, estableciendo como principio que el servicio público y la carrera administrativa, es propender el desarrollo profesional, técnico y personal de las y los

²⁷ PEREZ Serrano Efraín, Dr., LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL, Editorial de la Universidad Católica Santiago de Guayaquil, UCSG, Año 2007, Pág. 32.

servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia y eficacia, calidad, productividad del Estado y sus instituciones, esto quiere decir que al contrario del sector privado las instituciones públicas deben rendir cuentas a los ciudadanos”²⁸.

En la administración pública se la identifica por la política gubernamental, y se refiere a las instituciones, organismos y entidades del sector público, y son las que se tienen como objetivo común el satisfacer las necesidades de la sociedad en los servicios que es obligación del Estado proveerlos, como son la salud, educación, vivienda, servicios básicos, etc.; dentro de los enlaces legales y normativos que rigen la administración pública, en la correcta y adecuada acciones gubernamentales, que tiene toda la administración Estatal, por lo tanto, la acción dinámica e incesante de la administración pública, conlleva a establecer una amplia red de interrelaciones, en la cual se destaca la sociedad como una globalidad y dentro de ella, la economía, la legislación, la política, la tecnología, la ciencia, la competencia, etc.

Al Estado se le atribuyen diversos mecanismos y procedimientos para el desarrollo sostenible del país, bajo un sistema socio-político de practica sobre sus resultados, no sólo desde el punto de vista de la cantidad, sino además de la calidad, legalidad y congruencia administrativa; que su objetivo está encaminado a lograr el desarrollo social, y satisfacer necesidades colectivas de

²⁸ Maribel JARAMILLO Veloz, Ing. Msc., La Administración Pública en el Ecuador, Experta en Gestión Administrativa – Consultora, TECNO&NET, Ecuador.

forma eficaz y permanente, como función administrativa pública, lo que implica todo un conjunto de actividades encaminadas a la satisfacción directa de necesidades e intereses de la sociedad, y que forma parte de la estructura de la nación, por lo tanto, la administración pública está conformada por todos los órganos estatales relacionados al cumplimiento de la función de administrar del Estado.

De los Apuntes para La Cátedra de Derecho Administrativo I, de la Universidad Nacional de La Plata, en la Argentina, manifiesta que: “Una constante en la comprensión de la Administración Pública es el reconocimiento de su carácter de social, ciencia, disciplina, práctica o conjunto de destrezas que deben ejecutarse e incluso como institución fundamental, cuyo propósito es impulsar el desarrollo de la sociedad; otra constante dice que cumple con tareas extensivas a todos los ciudadanos, que es el gobierno en acción y que constituye la actividad organizadora del Estado en la sociedad; sin embargo no tiene un denominador común que permita categorizarla de manera universal tanto por su objeto de estudio como por su método de investigación. Es aquí cuando empiezan a formularse planteamientos no siempre convergentes sino diversos e incluso encontrados”²⁹.

El Diccionario Larrouse Ilustrado, sostiene que “Administración como actividad equivalente a la de gobierno: Históricamente, gobierno comprendía toda

²⁹ Apuntes para la Cátedra de “Derecho Administrativo I” de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, 1999, Pág. 89.

actividad del Estado. Al irse separando las funciones (judicial y legislativa), lo que quedó distinto de lo separado se comenzó a llamar administración. Por lo tanto, el gobierno es la alta dirección, la impulsión política que tiene en miras el interés general”³⁰.

Considero que, las funciones Estatales se relacionan de forma directa con la administración pública, por el contenido de los actos que emprenden los órganos, entidades, e instituciones públicas, y que integran la función administrativa en todas las acciones tomadas por la administración gubernamental en el razonamiento lógico del servicio a la sociedad por los derechos, y por las garantías de la población ecuatoriana, que compromete aplicar la ley en beneficio de los derechos sociales, individuales y colectivos.

Para los autores Christopher Hood y Michael Jackson, manifiestan: “No obstante la administración pública es la vida misma de la sociedad, todavía se encuentra inmersa en un ambiente de incompreensión académica y debilidad conceptual. Se reconoce como la actividad inherente a la vida del Estado, pero en ocasiones se omite que es a la vez una institución pública. Sin desconocer su misión como actividad del Estado, también es responsable de salvaguardar, impulsar y desarrollar la vida pública de la cual la última forma parte. Es frecuente que no se analicen los fundamentos sociales, políticos y públicos para entenderla en toda su complejidad institucional; esto es, como instrumento

³⁰ La definición etimológica otorgada por Diccionario Larrouse Ilustrado, sostiene que: “Administrar proviene del latín donde ad significa “a” y ministrare “servir”, definiéndolo como gobernar, regir.” Edición 1995, Pág. 24.

común, lo cual significa que atiende y da respuesta a problemas públicos y necesidades sociales”³¹.

La Administración Pública; es por lo tanto, el sistema administrativo de un Estado, a través de su régimen gubernamental que lo componen las instituciones, entidades y organismos públicos en un país, que tiene como objetivo principal el prestar servicios públicos a la sociedad a quien se debe; y también el ejercitar controles públicos a las personas y la propiedad dentro de su dominio, por ello se establecen entidades administrativas que otorgan el que se cumplan con los procedimientos, adecuados, para lograr llegar a la sociedad y cumplir con sus necesidades lo que proporcionará un sistema que brindará seguridad que se sustenta en el ejercicio del poder.

Además, es la actividad racional, técnica, jurídica y permanente, ejecutada por el Estado, que tiene por objeto planificar, organizar, dirigir, coordinar, controlar y evaluar el funcionamiento de los servicios públicos, el fin de la administración es prestar servicios eficientes y eficaces para satisfacer necesidades generales y lograr el desarrollo económico, social y cultural del País, para obtener estos resultados la administración tiene que formular objetivos, trazar políticas, elegir procedimientos, decidir correctamente, ejecutar las resoluciones y controlar las acciones de los servidores.

³¹ Christopher Hood y Michael Jackson, Op. Cit.. Págs. 9, 10.

4.2.2. LA ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO.

Los autores Barzelay, M., y O’Kean, J.M., en su obra *Gestión Pública Estratégica*; dicen que: “En un Estado democrático de derecho que proclama como valores superiores del ordenamiento la libertad y el pluralismo político, la vía natural de expresión de la idea y del contenido que la sociedad tiene del interés público vigente en cada momento, cuando se trata de la adopción de acuerdos que llevan consigo opciones de naturaleza primaria o prevalentemente política, lo constituye la voluntad mayoritaria de los órganos representativos, formada en debate público y a través de los procedimientos jurídicos establecidos, cuya observancia queda sujeta al control de Jueces y Tribunales”³².

La organización del servicio público se consigue, entre otras medidas, con el ordenamiento adecuado del personal humano con el que cuenta la administración pública, y la dotación de los medios y procedimiento necesarios para la ejecución de la prestación del servicio público. La formulación de las reglas de organización de un servicio público, deben provenir del poder legislativo o de los órganos legislativos de los gobiernos seccionales autónomos; porque la constitución faculta el ejercicio de las potestades públicas con la finalidad de ser viable la prestación del servicio público.

³² Barzelay, M., y O’Kean, J.M. (1992): *Gestión Pública Estratégica*; conceptos, análisis y experiencias: El caso IPIA, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.

En el ámbito constitucional, Rafael Bielsa, en el Derecho Administrativo, sostiene que: “El Estado será responsable de la provisión de los servicios públicos de agua potable y de riego, saneamiento, energía eléctrica, telecomunicaciones, vialidad, infraestructuras portuarias y aeroportuarias, y los demás que determine la ley. El estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación”³³.

El servicio público presupone usualmente una organización de elementos y actividades para un fin determinado, dentro de una ordenación de medios materiales y personales, esto es, que la organización es inseparable de la noción de servicio público, y por ello el servicio público no es cada acción o prestación considerada en sí misma, sino es la actividad tomada como conjunto, consustanciada con la organización que efectúa tales acciones o prestaciones; por ello el organizar el servicio público, está en el sistema de organización de toda actividad en beneficio de un servicio eficaz a la sociedad.

Considero que, el impulsar el desarrollo social por la administración pública es importante destacar la innovación de procesos, y construir un modelo de Gestión Pública Estatal eficaz con el apoyo de las instituciones públicas, es destinar esfuerzos para regular y supervisar la administración de los recursos humanos, tecnológicos, financieros, materiales y de servicios generales, regulación y supervisión que tenderá a proteger los intereses y el patrimonio

³³ Bielsa. Rafael, Derecho administrativo, t. I, Buenos Aires, 1964, 6ª ed., p. 463

del Estado; como de la sociedad con determinación política, económica y social.

Es decir la organización del servicio público, requiere de la necesidad de la aplicación de normas de derecho público, con la finalidad de hacer posible la prestación y organización de servicios que le confieren a las autoridades administrativas la potestad de administrar los servicios públicos, y dentro de esta facultad, está el de buscar y mantener la mejora continua de los servicios públicos, a través de los procesos dentro del ámbito de la organización de la administración de procesos, buscando la optimización y correcta aplicación de los recursos estatales, así como de la calidad en los servicios para la población ecuatoriana.

Rafael Bielsa, en el Derecho Administrativo, sostienen que: “La Secretaría de Administración acorde a los requerimientos de la actual administración y en ejercicio de las atribuciones conferidas tiene como objetivo supervisar y verificar la adecuada administración de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios que realicen las dependencias, Órganos y Entidades del Poder Ejecutivo, asegurando que se lleven a cabo bajo criterios de austeridad, racionalidad y transparencia; para lo cual emitirá y difundirá las normas, lineamientos y procedimientos de las diversas modalidades de adquisición, dentro del ámbito de su competencia”³⁴.

³⁴ BIELSA. Rafael, Derecho Administrativo, t. I, Buenos Aires, 1964, 6ª ed., p. 463.

El servicio público admite una organización de actividades para un fin específico, en una ordenación de medios materiales y personales, esto es, que las instituciones del Estado, en su misión y visión es lograr la calidad del servicio público por la administración gubernamental, de todas las actividades individuales y en su conjunto, por la obtención de resultados óptimos, el cumplimiento de metas y la satisfacción de las y los usuarios, que genera respuestas oportunas y adecuadas, y es una práctica que debe permanecer en el Ecuador.

Además, la organización del servicio público tiene por objeto la satisfacción de una necesidad individual y colectiva, cuándo hay en la sociedad necesidades que deben ser atendidas mediante el procedimiento del servicio público, por ello, el fin es un elemento sustancial para constituir de cualquier manera aspectos relevantes y de resultados aceptables para con la sociedad ecuatoriana, respecto al desarrollo de conciencia cívica en las servidoras y los servidores públicos, como en la ciudadanía, señalándose el desarrollo institucional y las acciones concretas por las perspectivas de un buen gobierno, y el proceso de desarrollo político, económico y social.

En el escenario de la actualidad de los países democráticos como el de nuestro entorno, pone de manifiesto la demanda de una administración democrática y participativa, con valores políticos, relacional, orientada a la complejidad y diversidad de fuerzas competitivas o grupos de interés; equilibrada;

competitiva; colaborativa con otras organizaciones públicas y privadas, adaptada a las necesidades de la sociedad, ésta ha de ser flexible, anticipadora; inteligente, pensante, innovadora, flexible y adaptativa a todo proceso que implique cambios sustanciales en el desarrollo del sistema de gestión pública a través de la organización gubernamental, que se sustenta en los principios de eficacia y eficiencia administrativa pública.

Considero que uno de los principales objetivos de un Estado, es modernizar las actitudes de actores responsables de la gestión pública, por los agentes políticos, los servidores públicos, y los líderes sociales; y que forma parte del gran proyecto de desarrollo justo y autosustentable por el que se ha generado expectativa por la sociedad ecuatoriana, a través de esfuerzos, iniciativas y proyectos públicos, con trabajo eficaz y de manera coordinada y articulada; optimizando los recursos humanos, técnicos y económicos de la administración pública, para establecer estrategias conjuntas entre las entidades, que permitan un mejor desempeño y servicios.

4.2.3. LA ESTABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La administración pública del Estado, para cumplir sus fines necesita de personal humano adecuado, que tenga capacidad y sea apto para la ejecución de un servicio público; siendo que el recurso humano constituye un elemento primordial de la organización administrativa prestadora del servicio público,

formando un complemento imprescindible con los recursos materiales, para llevar a cabo los fines que se ha propuesto la administración, esto es, la prestación del servicio público para obtener la satisfacción de una necesidad de interés general de la población.

El Ab. Aurelio García, en su obra Ciencia del Estado, menciona que: “El elemento humano, que desarrolla funciones administrativas y técnicas, en beneficio de la administración pública, tiene la categoría de servidor público; su finalidad es velar por el interés público, desarrollar el servicio público mediante el ejercicio de las actividades propias de la administración pública, buscando siempre el beneficio de la colectividad y protegiendo los intereses institucionales”³⁵.

El Dr. Efraín Pérez, en su libro Derecho Administrativo Público, sostiene que: “El Tratado de Derecho Administrativo, sostiene que la estabilidad es el derecho a no ser privado o separado del empleo o cargo, privación o separación que se concretan en la cesantía del funcionario o empleado, afirmando que la estabilidad se trata de un derecho fundamental del servidor público”³⁶.

³⁵ GARCÍA, Aurelio: Ciencia del Estado, Casa de la Cultura Ecuatoriana, cuarta edición, tomo II, , Quito, 1979, pág. 133 y 134

³⁶ Efraín Pérez, Derecho Administrativo Público, Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009. Estudia el Derecho Público ecuatoriano, aplicable a la Administración Pública, Pág. 56.

Cabe señalar que la estabilidad laboral, se refiere a la permanencia en el empleo, principalmente en el lugar donde se ejerce el trabajo, y que por principio fundamental los cargos cuya índole no admite su ejercicio en otro lugar, es potestad de la administración pública el ejercer su gestión administrativa de las unidades de talento humano, que garantice derechos laborales de las y los servidores públicos en el Ecuador, de conformidad a lo que disponen las normas legales pertinentes, respecto de las servidoras y servidores públicos, cuyas garantías deben entenderse como derechos ya adquiridos al momento de ser parte de una entidad pública gubernamental.

Cabe indicar que aun cuando con fines doctrinarios proceda establecer tipos de estabilidad, respecto a la apreciación que pueda hacer la administración pública, la estabilidad debe ser absoluta, pero la realidad ecuatoriana, es distinta porque dicha estabilidad no es absoluta, porque este derecho está sujeto a las leyes que regulan su ejercicio, y cede en muchos casos mediante indemnización por razones técnicas, económicas y funcionales; o a su vez por otras medidas gubernamentales adoptadas por necesidad de racionamiento del personal en las instituciones públicas.

El Dr. Jorge Zavala Egas, en su libro, Introducción al Derecho Administrativo, menciona que: “En nuestra legislación laboral, la Constitución se estructuró un nuevo marco conceptual sobre el derecho al trabajo, que garantiza a las personas entre otras cosas el trabajo y el empleo digno, a construir un sistema

económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”³⁷.

Preceptos constitucional que dispone el camino para legislar y establecer las relaciones laborales, observándose los principios con los que se constituye y se fundamenta la concepción de un nuevo marco jurídico en el ámbito administrativo público, por lo tanto, el espíritu garantista del trabajo está protegido e impulsado desde el mismo Estado, así lo establecen los siguientes numerales, 1, 2, 3 y 5 de la Constitución de la República del Ecuador; que garantiza el trabajo en el Ecuador.

Considero, que el disponer el Estado, la facultad de impulsar el pleno empleo, a través de políticas que ayudan a eliminar el subempleo y el desempleo, es prioridad de la administración gubernamental, así como de un ambiente adecuado que le permita al trabajador obtener seguridad y bienestar en sus funciones; es decir, que será favorable al servidor público, sobre cualquier otra cuestión laboral o interpretación de la ley, como lo hace referencia los principios laborales en el Ecuador, lo que conlleva estar a la vanguardia de los derechos laborales, ya que se garantiza el derecho al trabajo, se protege al trabajador y lo más importante, que es el Estado quien impulsará la creación de trabajo, pero tan mal interpretados fueron estos preceptos, que se asumió, que

³⁷ Zavala Egas, Jorge. Introducción al Derecho Administrativo. Edino. Guayaquil. 2003

el Estado es quien debe dar ese trabajo, propiciándose así una política laboral gubernamental donde el trabajo debe ser objeto de estabilidad laboral.

“La Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP, violenta el derecho a la estabilidad de los servidores públicos, al dejar en manos de la administración pública la posibilidad de contratación en modo ocasional, forma que lo administra de forma discrecional según la voluntad política del gobierno de turno, además pone a discusión la política laboral implementada desde el Gobierno Central, fomenta la tan reprochada flexibilización laboral por parte de sus personeros”³⁸.

Es de mi criterio personal, que uno de los mecanismos que el Gobierno del Ecuador ha utilizado para reformular el servicio público en la administración pública, y lo hice evidente a través del Decreto Ejecutivo No. 813 del año 2011, que le permitió a la administración pública disponer de los puestos de trabajo de los servidores públicos en supuestamente mejorar e impulsar el ingreso a la administración pública, lo hizo bajo la modalidad de compra de renuncias con indemnización, vulnerándose los derechos de las servidoras y servidores públicos; de este tema, no se hace un análisis sobre la estabilidad en los cargos públicos, de acuerdo a la normativa legal y constitucional que regulan este derecho vinculado a la administración pública.

³⁸ Zavala Egas, Jorge. Introducción al Derecho Administrativo. Edino. Guayaquil. 2003

El autor Jorge Vásquez, en su libro, Derecho Ecuatoriano, sostiene que: “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”³⁹.

Los servidores públicos que laboran como ocasionales, generan relación de dependencia a la institución y se les reconoce todos los beneficios como el del seguro social y los derechos económicos que tiene una persona con nombramiento, con excepción de la estabilidad, pero esta segregación se debe al doble discurso, mientras que la norma incluye situaciones que constituyen justas de eliminación de la estabilidad, cuando esta ya ha sido otorgada, ante las cuales la Constitución y la ley no pueden asegurar la estabilidad, pero si respetar el debido proceso cuando se vulnere este derecho.

4.2.4. ÁREAS ESTRATÉGICAS Y DEL PERSONAL CALIFICADO EN EL SERVICIO PÚBLICO ECUATORIANO

Las posibilidades del aprovechamiento de los recursos naturales se ven fortalecidos por los programas de desarrollo estratégico de aquellas áreas que ofrezcan un mayor potencial de desarrollo y que garantizan el equilibrio

³⁹ Jorge Vásquez, Derecho Ecuatoriano, Quito, Ed. Jurídica Cevallos, 2004, p.53.

ecológico de las unidades ambientales, como de sectores mineros, hídricos, y ambientales que tienen características ecológicas de relevancia, por lo que considero que las estrategias nacionales se establecen para orientar la formación de los recursos humanos para el desarrollo nacional, transmitiendo valores que favorezcan la toma de conciencia sobre los problemas fundamentales del Ecuador.

El concepto de servicio público nació y floreció en Francia, como una actividad de determinado tipo realizada por la administración pública en forma directa o indirectamente a través de concesionarios y fue la noción que sirvió de base para la construcción del viejo Derecho Administrativo, posteriormente, este concepto fue perdiendo importancia, hasta quedar restringido al mostrarse como un régimen jurídico especial en determinado tipo de actividad. Actualmente la tendencia conceptual de servicio público tiende a definirlo como toda actividad directa o indirecta de la administración pública, cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por el propio Estado y cuyo objetivo es la satisfacción de las necesidades colectivas por un procedimiento de derecho público; es decir, un régimen a través del cual se satisfacen las necesidades colectivas que se caracteriza por la subordinación de los intereses privados al interés general.

Para el autor A. Agustín Gordillo, en su obra, Tratado de Derecho Administrativo, define: "El servicio público es una actividad amplia por sus

características, organización y forma, es un interés general que está por encima de cualquier otra circunstancia, en donde el Estado tiene la obligación de asegurar la prestación del mismo con eficiencia y eficacia, en síntesis son los servicios prestados por el gobierno a sus ciudadanos; algunos servicios, como agua, salud y educación se consideran tan esencial para la supervivencia humana que constituye un derecho fundamental”⁴⁰.

La prestación efectiva de servicios públicos, es crucial para la reducción de la pobreza y las metas de desarrollo, los servicios públicos pueden ser provistos por el Estado directamente, o a través de intermediarios, ONG’s o empresas privadas incluso; hay un reconocimiento creciente de que para mejorar la prestación de servicios públicos, no es suficiente concentrarse únicamente en los mecanismos de oferta, también hay una necesidad de capacitar y evaluar la demanda de la prestación de servicios públicos, garantizando que los usuarios de los servicios públicos sean informados de sus derechos y prerrogativas; y, al estar habilitados para ejercer sus derechos mediante el control de la calidad de los servicios públicos y hacer que el gobierno y el servicio proveedores sea responsables; esta es una misión por parte del Estado, garantizar la eficacia de la administración pública en el Ecuador.

El Dr. M. Galo Espinoza, en su libro, *La Administración Gubernamental al Servicio Social*, manifiesta que: “Constitucionalmente toda administración forma

⁴⁰ GORDILLO A. Agustín, Ab., “Tratado de Derecho Administrativo”, Editorial De la Plata, Buenos Aires, Argentina FDA, Año 2009, Pág. 23.

parte del Estado; a su vez, por estar sujetos a lo que la constitución establece, los servidores públicos deben lealtad a la dependencia para la que trabajan, en que, los servidores públicos deben administrar sus organizaciones tomando en cuenta: la rendición de cuentas de los servidores públicos ante el ministro; el deber de todo servidor público de desempeñar las funciones públicas de manera razonable y con apego a la ley; el deber de apegarse a la ley, incluyendo las obligaciones que establecen la ley y los tratados internacionales, y la defensa de la administración de justicia, y las normas éticas que rigen a las diferentes profesiones”⁴¹.

Por lo tanto, considero que los servidores públicos deben conducirse con integridad, imparcialidad y honestidad, y manejar los asuntos del público con simpatía, eficiencia, rapidez, y sin prejuicios ni malos manejos, deben asimismo esforzarse por garantizar el uso apropiado, eficaz y eficiente de los fondos públicos, al mismo tiempo, los servidores públicos deben estar siempre conscientes de que sus ministros también tienen deberes y son responsables de diversas maneras: los ministros deben rendir cuentas ante los representantes electos del pueblo a través de la Legislatura; los ministros tienen el deber de proporcionar tanto a la Legislatura como al público en general la información lo más detallada posible sobre sus políticas, decisiones y acciones, y no deben ni engañarlos ni defraudarlos.

⁴¹ ESPINOZA M. Galo, Dr., “La Administración Gubernamental al Servicio Social”, Enciclopedia Jurídica”, Instituto de Información Legal, Quito-Ecuador, Tomos I, Año 2010, Pág. 86.

La noción de servicio público engloba todas las actividades de interés general ejercidas bajo la égida de los poderes públicos y se rigen, por ello, por un régimen jurídico particular. Esta amplísima definición permite modos diferentes de organización.

El autor Santiago Guerrón, en su obra, Flexibilidad Laboral en el Ecuador, Sectores Estratégicos, dice que: “El servicio público es una actividad, no una organización, en el lenguaje corriente, este aspecto de la definición es frecuentemente ignorado, se dice erróneamente que un servicio público, cuando la noción de servicio público no se aplica a la empresa misma sino a la actividad que constituye su cometido, es decir el desarrollo social de las empresas públicas estatales, a favor de los sistemas de gestión de las áreas estratégicas”⁴².

La actividad de los sectores estratégicos en la economía nacional, es de interés general, en todas las actividades de interés general que son parte de los servicios públicos, para que tengan este carácter, es necesario que además de los poderes públicos, es parte de la iniciativa social y privada el generar un desarrollo equitativo y sustentable del sector a la economía nacional.

Los Sectores Estratégicos son aquellos que por su trascendencia y magnitud tienen decisiva influencia económica, social, política o ambiental, y deberán

⁴² GUERRÓN, Santiago, Ab., Flexibilidad laboral en el Ecuador, Sectores Estratégicos, Editorial Abya-Yala, Quito-Ecuador, 2003, Pág. 35

orientarse al pleno desarrollo de los derechos y al interés social; en el Ecuador se consideran Sectores Estratégicos la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua y los que determine la ley.

“Los sectores estratégicos son de rectoría, control y manejo exclusivo del Estado, la visión del gobierno nacional es la recuperación de la soberanía y manejo de los sectores estratégicos para beneficio de todos los ecuatorianos; es así que la creación del Ecuador Estratégico responde a la necesidad de una empresa pública creada con la finalidad de planificar, diseñar, evaluar y ejecutar los planes, programas y proyectos de desarrollo local en las zonas de influencia de los proyectos en los sectores estratégicos”⁴³.

En el país se consideran sectores estratégicos a la energía, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, entre otros, que según las leyes, el control y manejos de estos recursos es exclusivo del Estado, y el gobierno prevé inversiones de sumas importantes, que se estima invertir en esta área; y, se destacan los rubros especialmente para la ejecución de los proyectos en todas las áreas que son consideradas sectores estratégicos.

⁴³ <http://www.ecuadorestrategicoep.gob.ec/proyectos-estrategicos>

La capacidad de generación hidroeléctrica y de otros sectores estratégicos, en nuestro territorio es inmensa y de haber invertido adecuadamente en ella estaríamos en posibilidades de exportar energía y recursos estratégicos a otros países, por nuestra realidad actual, y existen actualmente varios proyectos en marcha, así como proyectos de ejecución de y la proyección de una nueva etapa productivas de los recursos naturales, en proyectos de asociación para brindar al país la inversión, el trabajo y los ingresos necesarios para un gran desarrollo, que conjugándolos con una política comercial externa adecuada, una buena política laboral, de seguridad y estabilidad, podrían hacer del Ecuador un país de gran bienestar para toda su población.

Que los principios constitucionales de sustentabilidad y sostenibilidad en el desarrollo humano de la población ecuatoriana; promueva el desarrollo sustentable, descentralizado, e integral del Estado, en beneficio de la sociedad y del Estado ecuatoriano, en que los beneficiarios son todos los ecuatorianos, que somos parte integrante del Ecuador, en las relaciones laborales como interpersonales, de interés común para toda la sociedad.

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1. LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR

El Dr. J. Santiago Barcos, en su libro, Conociendo a la Administración Pública, sostiene que: “El derecho administrativo,... constituye la creación más

importante del derecho constitucional. La relación que existe entre el derecho constitucional y el administrativo es, en efecto, la que va de lo general a lo particular,... mientras el derecho constitucional es la estática del Estado, el derecho administrativo constituye su dinámica”⁴⁴.

La Administración Pública, comprende una actividad eminentemente social, con sujeción a las actividades de carácter científico, técnico y jurídico, que para lograr sus fines y obtener que todos los servicios públicos sean atendidos de manera eficiente, enmarcados dentro del derecho social público; y que desde el punto de vista constitucional, es el asegurar las prestaciones públicas necesarias para el desarrollo de la vida en común. La administración se encuentra regulada por la Constitución de la República, leyes, reglamentos, estatutos, ordenanzas, decretos, acuerdos, resoluciones, instructivos, circulares y manuales administrativos.

Para el Dr. J. Santiago Barcos, manifiesta que: “La función pública constituye parte de la organización administrativa, siendo la actividad que ejerce un órgano de la administración para alcanzar los fines del Estado, que al ser una institución jurídica, clara y precisa, es la que indicará los deberes y atribuciones de un servidor público con principio de autoridad, que ha de ejercerla, cumplirla y ejecutarla; tiene sus atribuciones estrictamente regladas, es decir sujetas a la Ley, pero también puede darse por necesidad, la facultad discrecional que le

⁴⁴ BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 22.

permite en algunos casos al administrador, una limitada libertad, en criterios que en todo caso siempre deben estar encuadrados en la normatividad jurídica aplicable. La función pública es parte de la autoridad pública que tiene a su cargo el cuidado de las personas y de sus bienes en relación con el Estado, observando las leyes de la materia, y aquellas del interés general, específicamente de la sociedad, la cual se manifiesta dentro del Estado, fundamentalmente en el crecimiento de las necesidades colectivas, para un desarrollo científico y dinámico, que va acompañado de la función pública con el fin de atender el interés general para desarrollar este aspecto, entrega todas las facultades a los órganos que abarcan la totalidad de poderes de decisión, propias del Estado”⁴⁵.

La responsabilidad a que se enfrenta la administración pública, tiene una relación directa en la responsabilidad de los actos que realizan las personas a través de las instituciones tanto naturales como jurídicas, constituye entonces, una de las mejores garantías del Derecho, será el garantizar a los ciudadanos el respeto recíproco de sus derechos a través del cumplimiento de las leyes, en beneficio de la sociedad, por el desarrollo del sistema administrativo, el cual generará que la administración pública cumpla con su rol, el cual es el satisfacer las necesidades de la colectividad.

⁴⁵ BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 33.

De otro lado, sostengo que, la responsabilidad en el Derecho público, tiene también mayor importancia, hoy en día, porque vemos la evolución tanto de la jurisprudencia, que ha influido positivamente en la aceptación de responsabilidad del Estado, por las fallas de un sistema que esta cambiando; ya que en razón de la importancia de las relaciones que considera el Derecho en la Administración Pública, entre el Estado y los particulares, o entre los mismos organismos públicos, comprenderá que dicha responsabilidad se fundamente en un riesgo o perjuicio que puede ocasionar daños en las personas o en los bienes de los particulares.

He visto, y como me he referido, que los servicios públicos en nuestro país, la administración pública gubernamental, debe comprenderse desde su organización administrativa, desde el punto de vista estructural, como fuente directa de todos los servicios para con la comunidad, y que para conseguir este objetivo, es menester que nuestra administración esté enmarcada dentro de un organigrama establecido por el Estado, en que todo sujeto jurídico que recibe dicho ordenamiento, está dotado de un poder administrativo, y que este se establece en la administración pública.

Para el Dr. J. Santiago Barcos, manifiesta que: “La administración pública en nuestro país, se refiere específicamente a la administración de nuestro Estado, a la organización de nuestra administración local; y a la organización institucional; es decir toda esta organización se enmarca dentro de los servicios

públicos del país, que han sido creados tanto por el Estado, así como por las Municipalidades, los Consejos Provinciales y otras entidades autónomas creadas por la ley. Todo esto ha dado lugar a la distinción entre servicios públicos generales, servicios públicos locales y servicios públicos institucionales. Por lo mismo, el propósito de la administración pública, es darle a la comunidad una mayor visión del aparato Estatal, su organización administrativa, considerando su estructura como una fuente directa de servicios públicos que tiene la obligación el Estado y las instituciones de brindar a la comunidad, para un desarrollo sostenible de la vida en comunidad, así como de priorizar todos los servicios, con eficacia y eficiencia”⁴⁶.

Se establece en la administración pública; el intervenir directamente o por interpuesta persona en la suscripción de contratos con el Estado, obtención de concesiones o cualquier beneficio que implique privilegios de este, a favor de empresas, sociedades o personas particulares en que el servidor, su cónyuge o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad, sean interesados; solicitar regalos o contribuciones para sus superiores o recibirlos de sus subalternos; y realizar hechos inmorales de cualquier naturaleza en ejercicio de sus funciones; quien viole éstas y las otras prohibiciones establecidas en la ley están sujetas a sanciones disciplinarias que pueden consistir en la destitución.

⁴⁶ BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 41.

De acuerdo a lo anterior existen leyes que permiten sancionar la corrupción, en el sector público y en el sector privado, de tal manera que no es la falta de disposiciones legales las que nos impiden luchar y sancionar la corrupción en sus diferentes formas, sino al hecho de que no hay decisión política para hacerlo, lo cual es muy grave; ni la Función Judicial ni la Función Legislativa presionan para que se aplique la Ley. En cuanto a los mecanismos para luchar contra los delitos en la administración pública, que se lo conceptúa como corrupción, también están establecidos en la Ley y no son otros que: Que la Contraloría ejerza su competencia y jurisdicción al igual que sus atribuciones y deberes, afectando las auditorías que le franquea la Ley; y, las denuncia ante este órgano de control estatal, será siempre y cuando los ciudadanos estemos dispuestos a denunciar a quienes cometen este tipo de delitos.

La Constitución de la República del Ecuador, hace referencia a los delitos contra la administración pública, en su artículo 233, dispone:

“Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y

enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas”⁴⁷.

Considero que la Ley Orgánica de la Administración Financiera y Control requiere de reformas para hacerla más ágil y más directa, para lograr que los infractores no queden en la impunidad, dándole capacidad a la Contraloría para hacer el seguimiento total de todos los juicios cuyos delitos se han sustanciado en las cortes de justicia por incorrecciones y trasgresiones a las normas legales ecuatorianas; también se debe educar a la comunidad y establecer premios a quienes denuncien los delitos de cohecho, puesto que no es posible que quien denuncie, sea sancionado, porque muchas veces, el supuesto cohechador ha sido obligado a cometer este delito.

Lo que debemos hacer todos como ecuatorianos, es denunciar los actos de corrupción en la administración pública, porque la evidencia de vacíos jurídicos en las leyes, o ausencia de decisión política de los estratos superiores y de los poderes del Estado, se verifica y es evidente la falta de control jurídico para minimizar actos de corrupción, en que se vea afectados intereses gubernamentales como de la sociedad. Finalmente, cabe señalar, que la Ley

⁴⁷ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Año 2009, Pág. 28.

Anticorrupción no es sino la concentración en un solo cuerpo legal de las disposiciones dispersas en otras leyes; y, que buscan agilizar los procedimientos y endurecer las penas.

Es de fundamental importancia, que un análisis del modelo de Estado en el Ecuador, sea menester su análisis político, jurídico y social, que partir del Art. 1 de la Constitución de la República del Ecuador en vigencia, define de forma puntual y coherente al Estado, de la siguiente manera:

“TITULO I

DE LOS PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Art. 1.- El Ecuador es un estado social de derecho, soberano, unitario, independiente, democrático, pluricultural y multiétnico. Su gobierno es Republicano, presidencial, electivo, representativo, responsable, alternativo, participativo y de administración descentralizada. La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es la base de la autoridad, que ejerce a través de los órganos del poder público y de los medios democráticos previstos en esta Constitución. ...⁴⁸.

Como se puede observar en el Art. 1 de la Constitución, el Estado ecuatoriano es, entre otras cosas, unitario, social de derecho, responsable, pluricultural y descentralizado. La caracterización del Estado como uno de “administración

⁴⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Año 2009, Pág. 1.

descentralizada” también es notoria hoy en la actualidad, cuando al hablar de la administración pública, ésta obedece al gobierno central, lo que ha fortalecido a los gobiernos seccionales (municipios y concejos provinciales), los que cada vez demandan más recursos para el desarrollo de obras y servicios públicos sin depender del gobierno central. Sin embargo, conviene mencionar que el Estado ecuatoriano dio pasos hacia un modelo descentralizado, concepto que se desarrolló técnicamente en normas de particular relevancia, y que tienen relación a las leyes de Modernización del Estado, Descentralización, y el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva; normas, que han marcado un hito en el Derecho Administrativo del Ecuador, permitiendo colegir que la inclusión del carácter descentralizado del Estado en la constitución actual obedece a una anterior evolución de la Administración Pública.

Para el Ab. Carlos Humberto Pareja, en su libro Derecho Administrativo, manifiesta que: “El Derecho Administrativo, visto desde lo Constitucional y como se relaciona con otras ciencias, todas las instituciones públicas están reglamentadas, donde se define la competencia de cada uno de los entes Administrativos, los actos administrativos de los servidores públicos y su competencia en el marco de la ley, los mismos que al hacer abuso del mismo, a más de las acciones, civiles y administrativas se encasillan en acciones penales que serán sancionadas de acuerdo a la gravedad del caso. La Constitución, al ser el conjunto de normas jurídicas de jerarquía suprema que

tiene como objetivo fundamental la organización del Estado, se estructura en una parte Dogmática, Orgánica y Doctrinaria, en la que son derechos fundamentales, con garantías protectoras que garantizan la libertad, salud, vida y honor, además contempla el principio constitucional de servicio público, que su espíritu constitucional como ley suprema, indispensable para el asentamiento –político- jurídico de la sociedad, que las demás leyes, no constituyen sino sus reglamentos de aplicación”⁴⁹.

La constitución prevalece sobre cualquier otra norma legal, las leyes orgánicas y ordinarias, decretos-leyes, decretos, estatutos, ordenanzas, reglamentos, resoluciones y otros actos de los poderes públicos, deberán mantener conformidad con sus disposiciones y no tendrán valor si, de algún modo, estuvieren en contradicción con la constitución. La simiente del derecho administrativo, es la primigenia desde donde arranca la manifestación positiva del derecho administrativo por ejemplo en sus principios y garantías esenciales a favor de las personas, ha producido nuestro derecho administrativo positivo.

Por lo tanto el derecho administrativo jamás puede apartarse de la constitución vigente, y este se contempla en la Constitución de la República del Ecuador, en la Sección Segunda, Administración Pública, artículos 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de

⁴⁹ PAREJA Carlos Humberto, Ab., “Derecho Administrativo”, Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006, Pág. 62.

eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación, y Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

Para el Ab. Carlos Humberto Pareja, en su libro Derecho Administrativo, manifiesta que: “La administración pública en nuestro país, se refiere específicamente a la administración de nuestro Estado, a la organización de nuestra administración local; y a la organización institucional; es decir toda esta organización se enmarca dentro de los servicios públicos del país, que han sido creados tanto por el Estado, así como por las Municipalidades, los Consejos Provinciales y otras entidades autónomas creadas por la ley. Todo esto ha dado lugar a la distinción entre servicios públicos generales, servicios públicos locales y servicios públicos institucionales. Por lo mismo, el propósito de la administración pública, es darle a la comunidad una mayor visión del aparato Estatal, su organización administrativa, considerando su estructura como una fuente directa de servicios públicos que tiene la obligación el Estado y las instituciones de brindar a la comunidad, para un desarrollo sostenible de la vida

en comunidad, así como de priorizar todos los servicios, con eficacia y eficiencia”⁵⁰.

Para conseguir dichos objetivos, es menester que previamente se dé a conocer la administración del Estado en el Ecuador, aunque es conocido por todos, es misión del Estado el que la sociedad esté consciente de que es lo que realiza la administración pública, en el sentido jurídico, como premisa básica, podemos entender, que todo sujeto jurídico que recibe del ordenamiento jurídico un poder administrativo, es pues, una administración pública, al servicio de la colectividad, y que son los servidores públicos en sus calidades de servidores públicos, los que hacen la administración pública; sin olvidar que el acrecentamiento de las necesidades públicas, así como de las modernas ideas sobre la organización social dentro del Estado, han dado lugar a la ampliación de todas aquellas entidades dotadas de poder administrativo.

El Estado ecuatoriano, como cualquier otro Estado, tiene plena capacidad para atender los fines públicos posibles, por los servicios que presta a la comunidad, y de la demanda de estos por parte de la sociedad ecuatoriana; pero éstos, los que no se le puede atribuir a la administración pública, corresponde también hacerlo a la administración del Estado, es decir que existe por parte de la legislación constitucional, obligaciones y responsabilidades gubernamentales,

⁵⁰ PAREJA Carlos Humberto, Ab., “Derecho Administrativo”, Universidad Central del Ecuador, Editorial UCE, Año 2006, Pág. 66.

que el propósito y fin de la administración gubernamental ha de distribuirse entre los diferentes órganos gubernamentales, para su particular y oportuno ejercicio, a favor de la sociedad, que la demanda de la sociedad en cuanto a su desarrollo político, económico y social, ésta en que la administración pública, a través de los servicios gubernamentales; sea esta, eficiente y eficaz para un desarrollo comunitario en la generación del crecimiento económico y social de la nación.

4.3.2. RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

El Estado concebido como una gran Empresa, y gestor del desarrollo económico y social del país, requiere para una óptima administración, información confiable que le permitía conocer, analizar, y proyectar las situaciones relativas a su acción, dicha información para ser confiable debe ser oportuna, veraz, suficiente y clara, las entidades de la gestión gubernamental cumplen determinada función, todo lo cual es necesario que la disciplina administrativa gubernamental podría conseguirse, en el orden necesario para la conducción del Estado.

El Ab. J. Francisco Álvarez, en su obra Capacidades, Libertades y Desarrollo Institucional Gubernamental, sostiene que: “Hoy en día, existe en el mundo un interés creciente de los gobiernos, sobre el progreso social además del

económico, como resultado, ha surgido una amplia actividad para elaborar medidas cuantitativas de las condiciones de vida de la población, a través de los llamados indicadores sociales, y que son las instituciones, entidades y organismos gubernamentales las que permitan trazar los avances del país más allá de las cifras económicas agregadas, el objetivo principal es asegurar que el país cuente con un mecanismo que promueva la elaboración, difusión y uso de medidas encaminadas a un desarrollo sustentable del sistema institucional y social del país”⁵¹.

Es de mi criterio personal, que durante la última década, la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso y el desempleo se han mantenido como los principales problemas sociales, actualmente, la insatisfacción de las necesidades básicas afecta a una significativa proporción de la población nacional, en este contexto, las prioridades para las políticas sociales son la reducción de la pobreza y la desigualdad; para alcanzar estos objetivos, es necesario mejorar la eficiencia de las políticas institucionales del gobierno nacional, así como de los sectores sociales para que éstos se beneficien a los grupos más necesitados, utilicen las ventajas de un enfoque multisectorial e integrado, y aseguren un uso adecuado y oportuno de los recursos públicos.

⁵¹ ÁLVAREZ, J. Francisco, Ab., “Capacidades, Libertades y Desarrollo Institucional Gubernamental”, Editorial Ediciones Legales, Revista Nº 23, Año 2007, Quito-Ecuador, Pág. 12.

El Autor Ramiro Borja y Borja, en su libro Derecho Constitucional Ecuatoriano, dice que: “El concepto de gobernabilidad en su aún breve periodo de existencia ya ha significado muchas cosas, para diferentes autores, en diversos momentos del tiempo, no obstante, tanto para entender esta situación como para precisar su entendimiento, conviene entender su proceso de evolución conceptual y avanzar progresivamente hacia una mejor sistematización de sus diversas aproximaciones”⁵².

Esto es si cabe más importante en la actualidad, puesto que, debido a la complejidad y amplitud de la problemática que aborda la gobernabilidad, así como el sistema administrativo se encuentra prácticamente desbordado, por gobernabilidad administrativa, se han pasado a entender muchas cosas, gran parte de ellas inconexas, que hacen de la misma algo ambiguo, difuso, manipulable y, por tanto, difícilmente operacionalizable. El sistema administrativo se ha convertido en la tendencia de la ciencia social, y, hasta cierto punto, todo parece ser un problema de gobernabilidad, lo que hace que su utilidad para el analista administrativo disminuya, convirtiéndose en un cajón de sastre de límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera. Es por este motivo que se cree relevante y especialmente pertinente un esfuerzo de sistematización e integración de las diferentes corrientes y perspectivas que han dado lugar y confluyen en el estudio de la gobernabilidad

⁵² BORJA Y BORJA Ramiro, Dr., “Derecho Constitucional Ecuatoriano”, Tomo I, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 45.

para encontrar así un nexo común que permita un mejor y más explícito entendimiento del concepto.

Las instituciones políticas son, en su sentido más básico, las reglas que rigen el juego político y sus interacciones con otros sistemas, como el social o el económico, asimismo, es posible distinguir a grandes rasgos los tipos de instituciones políticas y Estatales, necesarios para la adopción de decisiones colectivas vinculantes y, por tanto, generadoras de normas como los legislativos, los ejecutivos y, en algunos casos, los organismos reguladores autónomos; así como de la implementación y la ejecución de dichas decisiones gubernamentales, los organismos reguladores autónomos y la administración del mercado; que vendría definido por aquellas instituciones que vigilan el cumplimiento de los acuerdos y resuelven los conflictos entre individuos surgidos a raíz de las normas generadas; y, aquellas encargadas de vigilar a los que vulneran las normas, sean o no miembros de la comunidad instituciones de imposición de normas como, por ejemplo, puede ser la administración pública o los mecanismos informales como las sanciones de grupo; de forma que, las políticas públicas llevan consigo el aportar con sus procedimientos y mecanismos idóneos para el desarrollo del país.

Creo que esta visión amplia de las instituciones administrativas Estatales, permite una mejor comprensión del concepto de gobernabilidad pues, en la medida en que éste hace referencia a cómo el sistema político se auto refuerza

alineando capacidades y necesidades, resulta conveniente tener en cuenta el conjunto de la configuración institucional. De esta forma, nos desmarcamos de concepciones más minimalistas como las utilizadas con otros propósitos, más restrictivamente, únicamente se refieren a las instituciones políticas como aquellas de gobierno, como regla de elección, legislativo, ejecutivo y partidos políticos.

El Autor Ramiro Borja y Borja, en su libro Derecho Constitucional Ecuatoriano, dice que: “Desde nuestra óptica nacional, para conocer el marco institucional que influye sobre las políticas públicas principal forma en la que el gobierno satisface necesidades, esta visión resulta demasiado simple, pues existen entramados institucionales clave que influyen sobre las mismas y que se escapan de los abordados desde la denominada ingeniería constitucional. Por otro lado, es importante referirnos brevemente a las perspectivas de estudio de las instituciones políticas y sus elementos esenciales en tanto pieza clave del marco analítico de la gobernabilidad. A este respecto, conviene enfatizar el problema metodológico que supone la interdisciplinariedad presente en el institucionalismo y que, en última instancia, tiene su máxima expresión en las difícilmente sintetizables diferencias entre el homo economicus y el homo sociologicus”⁵³.

⁵³ BORJA Y BORJA Ramiro, Dr., “Derecho Constitucional Ecuatoriano”, Tomo I, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 55.

Las perspectivas del denominado institucionalismo sociológico han realizado importantes aportaciones desde el proceso de construcción social de preferencias, no obstante, hoy en día, el estudio desde las diferentes perspectivas institucionales se asienta sobre marcos cada vez más comunes a las aproximaciones sociológicas, económicas y jurídicas, antes más dispersas y con objetos y metodologías de estudio más claramente delimitadas, así pues, es posible afirmar que en el estudio de las instituciones existen unas bases mínimas en las que se asienta el análisis, aunque difieren sus apreciaciones respecto a la racionalidad del individuo y la importancia de las reglas del juego formales e informales.

Para entender la institucionalidad como la gobernabilidad ecuatoriana, desde una perspectiva integradora y centrada en las instituciones Estatales, cuando analizamos la gobernabilidad como fruto de la interacción de actores racionales con recursos y limitaciones diferentes de forma retroalimentada y generando externalidades positivas y negativas, nos damos cuenta que la gobernabilidad, en gran medida, comporta y se basa en los elementos esenciales que reflejan las bases analíticas comunes del institucionalismo.

De esta forma, la gobernabilidad puede entenderse mejor desde las categorías analíticas propuestas desde la corriente institucional, suponiendo un paso más en el acercamiento de los postulados formulados desde sus diferentes corrientes, esto es así debido a que desde cualquier corriente pueden lograrse

conclusiones sobre el grado en el que la interacción de los agentes refuerza las necesidades de los diferentes actores alineándolas con las capacidades otorgadas por las instituciones gubernamentales.

De esta forma, una primera bondad de la perspectiva de la gobernabilidad es que no sólo permite abordar cuestiones dispares como las transiciones a la democracia o el proceso de construcción ecuatoriana, sino que también sienta las bases para un mejor entendimiento entre corrientes gubernamentales del desarrollo de la nación; sin antes, y más marcadamente las diferencias en torno a supuestos de racionalidad y a la importancia conferida a las instituciones informales, se presenta un escenario en el cual el gran actor del desarrollo nacional es el Estado, a través de la institucionalización gubernamental.

Sin embargo, seguimos sin hilvanar una sistematización profunda de cómo analizar los diferentes problemas comprendidos dentro de la amplia amalgama de cuestiones ubicadas bajo el paraguas de la gobernabilidad, hasta el momento, se ha explicado el desbordamiento conceptual forjado a la sazón del surgimiento inconexo de la problemática de la gobernabilidad, haciendo hincapié en los diversos objetos de estudio que recoge. Asimismo, se ha precisado qué se entiende por institucionalidad administrativa y por gobernabilidad y cómo estos conceptos mantienen una doble relación entre sí, enfatizando el papel de las instituciones y del institucionalismo para su comprensión relacional.

4.3.3. GARANTÍAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SU ESTABILIDAD LABORAL EN EL ECUADOR

Los debates por las garantías y derechos de los ciudadanos, han enriquecido de forma sustancial el sistema de administración de justicia, en especial con las necesidades que en el desarrollo social se incrementan a través del conocimiento de la justicia, además, los diálogos internos presentan la riqueza de ser interdisciplinarios y no estar planteados sólo desde el ámbito político, sino dar la importancia debida al derecho social, para acceder a sistemas de conciliación, todo ello constituye una fuente de información muy valiosa acerca de la realidad y los problemas de la justicia en el Ecuador, pero siempre tomando como base las opiniones y reflexiones de diversos sectores sociales, como una fuente de información muy importante.

El Dr. L. Enrique Rojas O., en su obra, Derecho Social y Estatal, manifiesta que: “El Ecuador es un Estado Social de Derecho, tal como lo define la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo uno, pues una de las manifestaciones de tal Estado de Derecho es el contar con una Constitución que establece, las normas fundamentales que amparan los derechos y libertades, organizan el Estado y las instituciones democráticas e impulsan el desarrollo económico y social, este instrumento jurídico, habla de los derechos que reconoce a las personas que se encuentran en su territorio, asegurando la vigencia de los Derechos Humanos, por lo tanto, la norma jurídica suprema del

país dispone, en ciertas disposiciones suyas de lo que ella llama: Derechos, Derechos Humanos, Libertades Fundamentales y Derechos irrenunciables”⁵⁴.

Ciertas cualidades o valores esenciales, son reconocidos universalmente como immanentes o connaturales a la persona humana, es decir que lo tiene por una sola calidad de tal. De otro lado, existen determinadas necesidades básicas respecto a las cuales hay, en el actual momento histórico, la general convicción de que deben ser atendidas por los organismos públicos o la sociedad en general, a fin de mantener condiciones indispensables para la subsistencia y dignidad de todas las personas, independientemente de su sexo u otras características o condiciones, todo ello lo determina el ámbito del derecho en el que se centran los derechos y garantías de las personas en toda sociedad.

En torno a estas ideas se configura el concepto de los derechos humanos o derechos fundamentales, previstos en la Constitución ecuatoriana, y en varios instrumentos internacionales de protección de esos derechos, es sustancial garantizar la estabilidad laboral de las servidoras y servidores públicos, por los principios constitucionales, y que parte sustancial del desarrollo social y gubernamental del país; además, la Organización Internacional del Trabajo OIT, promueve el respecto a la libertad, la equidad, la seguridad y la dignidad humana en el trabajo, por la necesidad de establecer un trabajo decente y

⁵⁴ ROJAS L. Enrique O., Dr., Derecho Social y Estatal”, Vol. II, Editorial Moran, Quito-Ecuador, Año 2009, Pág. 68.

satisfactorio, para los individuos, familias y comunidades de todo tipo de sociedad y nivel de desarrollo.

La doctrina jurídica reconoce como principales características de los derechos fundamentales que son inviolables, irrenunciables, inalienables, imprescriptibles e interdependientes entre sí, se expresa que son inalienables, en el sentido de que no pueden ser transferidos por su titular a otras personas, son imprescriptibles, porque no se pierden por el transcurso del tiempo, ni tampoco, correlativamente se los adquiere por ese decurso. Ya que protegen a la persona, que es un todo orgánico e indivisible, son también indivisibles e independientes entre sí.

El Dr. L. Enrique Rojas O., en su obra, Derecho Social y Estatal, manifiesta que: “Los derechos esenciales constituyen como se dijo, en una unidad conceptual, puesto que la personalidad humana conjuga también elementos que forman igualmente una unidad indisoluble, no obstante en la doctrina jurídica universal y también en el Derecho Constitucional Ecuatoriano es usual distinguir entre derechos civiles con un énfasis más acentuado en lo personal e individual derechos sociales y económicos, derechos políticos, derechos culturales, y otros que han recibido consagración en los últimos tiempos y que suelen denominarse de tercera generación”⁵⁵.

⁵⁵ ROJAS L. Enrique O., Dr., Derecho Social y Estatal”, Vol. II, Editorial Moran, Quito-Ecuador, Año 2009, Pág. 72.

En una primera fase de la consagración de los derechos fundamentales se confirió importancia a los denominados derechos civiles y políticos, que tienden a poner énfasis en el individuo; pero luego se abrieron paso los sociales y económicos, más vinculados con la concepción del hombre como parte de un grupo social; los derechos de tercera generación aluden al hombre y su medio ambiente; al individuo, no solo como ciudadano sino como parte de un sistema económico como consumidor por ejemplo.

Se dice que un derecho fundamental es absoluto cuando no puede ser modificado por ninguna Ley secundaria; y, relativo cuando, en virtud de una ley o por ciertas circunstancias específicas, puede quedar en suspenso, mientras subsistan esas condiciones, los derechos absolutos protegen elementos o valores indispensables para la subsistencia misma de las personas o de la comunidad, después de que se enuncien los derechos fundamentales específicos se hará referencia expresa a aquellos que son considerados absolutos o relativos, según la Constitución ecuatoriana; los derechos relativos pueden suspenderse transitoriamente por ser determinantes, y muy graves situaciones que afectan al país; o bien requiere previamente cumplimiento de exigencias específicas previstas por la ley.

El Estado ecuatoriano está obligado a respetar y a promover esos derechos y garantías esenciales, tanto porque así lo establecen normas expresas de su Constitución, cuanto porque se ha comprometido a ello en varios convenios

internacionales que el gobierno ecuatoriano ha suscrito, tales obligaciones constan en la Carta Constitutiva de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en la que creó la Organización de Estados Americanos (OEA), en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y en los pactos internacionales de aplicación de esas normas, que se han adoptado tanto en el ámbito universal como en el regional; es decir, en todo el mundo particularmente de aplicación en nuestro país.

El Dr. L. Enrique Rojas O., en su obra, Derecho Social y Estatal, manifiesta que: “Los derechos y garantías determinados en la Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, serán directa e indirectamente aplicables por y ante cualquier juez, tribunal o autoridad de nuestro país, en la prevalencia de los mismos, dando lugar a que se respeten por parte de la sociedad, como de las autoridades dichos derechos, y debe estarse a la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia. Ninguna autoridad podrá exigir condiciones o requisitos no establecidos en la Constitución o la ley, para el ejercicio de estos derechos”⁵⁶.

Es importante determinar que para justificar las garantías de los derechos de las personas, es necesario el reconocerlos, en la oportunidad de hacer una

⁵⁶ ROJAS L. Enrique O., Dr., Derecho Social y Estatal”, Vol. II, Editorial Moran, Quito-Ecuador, Año 2009, Pág. 72.

mención de justicia a la población ecuatoriana, pues si es el Estado el llamado a garantizar a todos los individuos, hombres o mujeres que se hallen sujetos a su jurisdicción, el libre y eficaz ejercicio y goce de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, enunciados en las declaraciones, pactos, convenios y más instrumentos internacionales vigentes.

El Dr. L. Enrique Rojas O., en su obra, *Derecho Social y Estatal*, manifiesta que: “La Predeterminación Legal, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, en la consagración normativa de los derechos y garantías, ha registrado avances significativos en modo tal que las cuestiones jurídicas fundamentales van tomando cada vez mayor importancia en su realización práctica. El tema no solo es objeto de estudios, artículos y ensayos de expertos, especialistas y organismos nacionales e internacionales, porque las personas, según se aprecia de los diversos medios de comunicación, son conscientes de las garantías que pueden poner en movimiento para hacer respetar sus derechos y de cómo pueden concurrir ante instancias formalmente establecidas en acuerdos internacionales”⁵⁷.

Muchos de esos derechos no son nuevos, porque vienen reconocidos en las cartas que históricamente consagraron su vigencia, no solo por los acontecimientos que las gestaron y que pusieron en evidencia valiosos principios que miran a los derechos humanos, sino porque esos documentos en

⁵⁷ ROJAS L. Enrique O., Dr., *Derecho Social y Estatal*”, Vol. II, Editorial Moran, Quito-Ecuador, Año 2009, Pág. 78.

verdad lo que hacen es trasuntar lo que intrínsecamente corresponde a la naturaleza humana. Por eso, hablar del legalismo jurídico en materia de derecho, no es nada nuevo, pero ahora se registra un avance que es preciso destacar, lo que implica acertado el cumplimiento de los principios constitucionales, y general para todas las materias como pudiera creerse y porque el tema de los derechos adquiridos es un asunto que concierne únicamente al derecho privado y al orden privado.

Los principios fundamentales, comportan una garantía básica en la aplicación de las leyes en los distintos cuerpos legales existentes, por lo que cada acto del ser humano que podría tener relieve jurídico, está gobernado por lo que diga el ordenamiento jurídico en el momento de su realización; la garantía de la predeterminación legal en materia sustantiva y procesal, se ha previsto en las leyes como presupuesto de procedibilidad, a tal efecto, no es necesario aclarar que los presupuestos implican lo que es anterior y los requisitos son los concomitantes con el ejercicio de la acción legal.

4.3.4. LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS SECTORES ESTRATÉGICOS DEL ECUADOR, Y LA ESTABILIDAD LABORAL DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

La legislación ecuatoriana, garantizará los derechos y establece obligaciones al Empleador, en el caso del Estado, a las servidoras y servidores públicos se

asegurará su ingreso, remuneraciones, beneficios sociales y la estabilidad, porque están sujetos a un régimen Constitucional de derechos y garantías laborales, en una función pública, que debe contemplar no únicamente los años de servicio, sino la experiencia como parte fundamental del desarrollo institucional gubernamental, y la importancia de la permanencia de la servidora y servidor público, y precisamente es el hecho de la sustentabilidad de la normativa legal, que precisa la eficacia y eficiencia del servicio público, por los servidores públicos, lo que garantiza el desarrollo del país.

El Dr. Aníbal Guzmán Lara, en su libro, *La Administración Pública en el Ecuador*, manifiesta que: “El servicio público tiene ciertas características que son inherentes a su propia naturaleza y sin la presencia de éstas su noción conceptual quedaría desvirtuada, estos caracteres integran lo que podría denominarse el sistema jurídico de los servicios públicos o el status jurídico de los servicios públicos, de ahí que todo aquello que atente a tal sistema o status se considera jurídico o contrario a derecho; así por ejemplo la ilicitud de la huelga en la prestación de servicios públicos o la ilicitud de una caprichosa negativa a brindar un servicio a una o varias determinadas personas”⁵⁸.

La doctrina en general reconoce varios caracteres del servicio público: continuidad, regularidad, uniformidad, generalidad. Algunos expositores suelen

⁵⁸ GUZMÁN Lara Aníbal, Dr., “LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR”, Vol. I, Editorial Edino, Quito-Ecuador, Año 2007, Pág. 67.

hablar indistintamente de uniformidad o igualdad; y de generalidad o universalidad; que entre los caracteres fundamentales o esenciales del servicio público a la obligatoriedad al punto de llegar a afirmar que de nada valdría decir que el servicio público debe ser continuo, regular, uniforme y general, si quien debe prestarlo realizarlo no estuviere obligado” a hacerlo.

Mi criterio personal, es que el Estado garantizará que los servicios públicos prestados bajo su control y regulación, respondan a principios de eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad continuidad y calidad; y velará para que sus precios o tarifas sean equitativos; además las servidoras y servidores públicos sin excepción presentarán, al iniciar y al finalizar su gestión y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, así como la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias; quienes incumplan este deber no podrán posesionarse en sus cargos.

El fin fundamental de Estado, sin duda es el bien común de las personas; esto se manifiesta a través del interés público, en donde la administración pública aparece como titular de dicha actividad fundamental y consagrada en nuestra legislación, y que consiste en proporcionar bienes y servicios a los administrados, este tipo de actividad estatal rompe el esquema que antiguamente muchos Estados tenían, y que era el Estado abstencionista en donde su única misión era la de asegurar el orden público mediante una

función de policía, dejando la satisfacción de las necesidades de la colectividad al libre juego de las fuerzas sociales.

Posteriormente, el Estado evoluciona de este sistema abstencionista, asumiendo por parte de la administración pública los llamados servicios asistenciales y sociales, en donde se garantizan los derechos de los administrados a la conservación de la vida, salud, desarrollo de la personalidad, seguridad social, sanidad y educación, por parte del Estado, asegurando así el interés colectivo que en fin de cuentas se traduce en bien común de la sociedad, sin dejar de lado que no solo el Estado está llamado a prestarlos, sino que también puede hacerlo en virtud de la titularización a terceros otorgándoles un *status activae civitatis*, generando así no solo relaciones jurídico-administrativas, sino también relaciones jurídico-privadas.

En consecuencia surge así, el servicio público como la justificación teleológica del poder, lo que del lado de su legitimación no deja de tener una importancia fundamental, en consecuencia, basta decir, que la doctrina al tratar de solucionar el problema que representa definir, conceptuar y caracterizar al servicio público, de una manera objetiva examina las concreciones en que el interés público puede manifestarse, esto es:

1. Asegurar la continuación en la satisfacción de un interés social;

2. La uniformidad de su prestación, es decir, la igualdad de tratamiento de los administrados;
3. Garantizar ciertos actos ante la confianza pública, o hacer posible finalmente su gratuidad.

El servicio público en fin de cuentas viene a sistematizar aquella parte de la actuación administrativa que se concreta en prestaciones ofrecidas al público por la administración a través de una organización montada por razones de interés público, sin comprometer las explotaciones que el Estado conserva en sus manos única y exclusivamente por motivos fiscales, sin prejuzgar el carácter público o privado del régimen jurídico al que está sometida esta actuación administrativa; una vez claros con la definición y caracterización del servicio público, es importante, ahora, determinar los modos de gestión que los servicios públicos implica, para que de este modo podamos tener suficientemente claro el panorama sobre el problema motivo de nuestro análisis.

Uno de los reclamos de la sociedad, sobre todo en estos tiempos de cambios, es la atención que ésta debe recibir de su gobierno, dicha atención se manifiesta a través de la satisfacción de las demandas de la comunidad y de una mayor expectativa en el nivel de vida de los ciudadanos. Sin embargo, la satisfacción de estas demandas no se ha cumplido, entre otras causas, debido a que en algunas instituciones públicas existen una serie de vicios que impiden realizar con eficiencia su funcionamiento y operación. Esta situación ha

generado que las demandas sociales hayan rebasado la capacidad de respuesta de los gobiernos y que la administración pública sea vista como lenta, ineficaz e ineficiente; aseverando a esta situación, han salido a la luz pública escándalos de corrupción que han desacreditado tanto al personal público como a la imagen de las instituciones públicas generando que la ciudadanía pierda la confianza en su gobierno, cualquier mejora en la operación de los organismos públicos, apoyada en técnica e innovaciones hacia una mayor eficiencia y responsabilidad, sólo será posible si se fomentan los principios y valores éticos en los servidores públicos.

Al ser las instituciones de carácter público, es importante contar con personal formado en ética, entendida esta como la herramienta poderosa que forma la conciencia de los hombres y desarrolla plenamente su capacidad de juicio, la formación ética es vital en los individuos pues éstos tienen un carácter eminentemente activo en la marcha y desarrollo de los organismos. Precisamente, una de las causas que ha provocado la desconfianza en las instituciones públicas es la ausencia de principios y valores éticos, lo que da pie al incremento de vicios o actitudes antiéticas tales como la corrupción, el abuso de autoridad, el tráfico de influencias, etcétera, situaciones que impiden se alcancen las metas y objetivos institucionales.

Respecto a los principios constitucionales destacó que una de las principales facultades del gobierno, tomando en consideración que la teoría del Derecho

Administrativo divide a estos actos, en actos de gestión y actos de autoridad, a los primeros se los considera como ejecuciones y acciones propias de personas naturales y jurídicas de naturaleza pública en las cuales se regirán por el sistema laboral, también destacó la importancia de la disposición constitucional de la posibilidad de que los servidores públicos puedan recibir sus derechos y garantías y que se esté a norma fundamental del Estado que para poder celebrar los contratos y nombramientos.

Para el Dr. J. Santiago Barcos, en su libro, Conociendo a la Administración Pública, dice que: “El servicio público, al ser toda actividad que ejerce directa e indirectamente la Administración Pública para satisfacer necesidades colectivas, sujeto a un régimen jurídico especial y al control de autoridad competente, pues el objeto de la administración pública, es prestar servicios permanentes, regulares, continuos, iguales, eficientes y eficaces para satisfacer las necesidades e intereses generales”⁵⁹.

Hoy en día el Estado para satisfacer necesidades generales no sólo se preocupa de los servicios básicos como agua potable, luz eléctrica, salubridad, educación, correos, obras públicas, sino también del control de precios, de la distribución y la venta de artículos de consumo popular. El Estado por intermedio de la administración interviene para defender al consumidor del acaparamiento, del abuso de precios, de la especulación, dirigiendo el control

⁵⁹ BARCOS, J. Santiago, Dr., "Conociendo a la Administración Pública", Universidad Pontificia Católica del Ecuador, Editorial Don Bosco, Quito-Ecuador, Año 2002, Pág. 41.

como una característica republicana y democrática, El intervencionismo es producto de los reclamos y necesidades sociales de los pueblos.

Para el Dr. J. Santiago Barcos, en su libro, Conociendo a la Administración Pública, dice que: “La igualdad significa que todas las personas tienen los mismos derechos y garantías a requerir la prestación de servicios, el principio constitucional de igualdad ante la ley, es una garantía ciudadana que nos indica que todo ser humano tienen acceso al uso de los servicios públicos, pero no al abuso. Por lo tanto, la igualdad reconoce privilegios, la igualdad debe ser cumplida y aplicada sin excepción de persona alguna”⁶⁰.

La Ley Orgánica de Servicio Público, manifiesta que el servidor público es toda persona natural legalmente nombrada para prestar servicios remunerados en instituciones de Derecho Público o de instituciones del Derecho Privado, con finalidad social o pública, puesto que de las garantías que tienen los servidores, la estabilidad es una de las más fundamentales, por lo tanto, 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 a 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.

⁶⁰ Ibídem, Pág. 49.

4.3. LEGISLACIÓN COMPARADA

Al realizar una revisión a la legislación de otros países, respecto de la Estabilidad de las y los servidores públicos en la administración pública gubernamental, me permito analizar la legislación de los siguientes países:

4.3.1. REPÚBLICA DE EL SALVADOR

CONSTITUCION DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

“Art. 109.- Se establece la carrera administrativa. La ley regulará el servicio civil, y en especial las condiciones de ingreso a la administración; las promociones y ascensos a base de mérito y aptitud; la garantía de permanencia y estabilidad; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten. No estarán comprendidos en la carrera administrativa los funcionarios o empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza y, en particular, los Ministros y Subsecretarios de Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de Pobres, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores y Ministros Diplomáticos, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y los Secretarios particulares de dichos funcionarios”⁶¹.

⁶¹ www.constituciondelarepublica/administracionpublica/elsalvador.com.sal

Análisis:

La Constitución de la República de El Salvador, con clara visión sobre el Derecho Laboral, como una disciplina jurídica que comprende al Derecho Social, y su objeto es regular y armonizar las relaciones entre los trabajadores y empleadores, que en la Administración Pública, las relaciones laborales se dan en el Estado, las Instituciones Oficiales Autónomas y las Municipalidades, que hacen las veces de empleadores, y que al acoger la norma constitucional se garantiza la Estabilidad Laboral, como un principio dentro del Derecho Laboral, entendido como el derecho que tienen los servidores públicos a no ser removidos de forma arbitraria o discrecional por sus superiores, salvo causa legal comprobada a través de un procedimiento previo establecido en las leyes.

4.3.2. COLOMBIA**CÓDIGO SUSTANTIVO DEL TRABAJO**

“Art. 4.- Las relaciones de derecho individual del Trabajo entre la Administración Pública y los trabajadores y demás servidores del Estado, se rigen por los estatutos especiales, que las relaciones entre los empleados públicos y la administración, se constituyen y se rigen por leyes, y se considera al empleado público a toda persona que desempeñe labores remuneradas en las reparticiones del Estado, en las dependencias públicas, y estarán comprendidos por las disposiciones que especifican la estabilidad laboral para estos servidores (...)”⁶².

⁶²www.constituciondelarepublica/administracionpublica/elsalvador.com.sal

Análisis:

El Derecho de Estabilidad en la República de Colombia, es exclusivo de los funcionarios de carrera, y se extiende a todos los funcionarios públicos, y que está prevista la Estabilidad en las condiciones a la legislación laboral, y que está incorporado en su normativa legal, en su articulado referido, y es más no se menoscaba las garantías de los funcionarios públicos, garantizando el derecho a la estabilidad de los funcionarios públicos y que lo consagra el Art. 88 de la Constitución Nacional, en la República de Colombia, lo que constituye la base para que se genere el derecho a la estabilidad de los servidores públicos.

4.3.3. REPÚBLICA DEL REPÚ

LEY N° 14-91

LEY DEL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA

Artículo 1.- La presente ley y sus reglamentos constituyen las normas reguladoras de las relaciones de trabajo (...) entre el poder ejecutivo y los empleados y funcionarios civiles que están al servicio de sus distintas dependencias oficiales (...) Para los fines y efectos de esta ley, los términos empleado, funcionario y servidor público, tienen un mismo significado.

Decreto N° 126 - Ley de Servicio Civil (1968)

Artículo 2.- El régimen del Servicio Civil comprenderá los servidores del Poder Ejecutivo, cuyo ingreso al servicio se haya efectuado llenando las condiciones y

requisitos que establezcan esta Ley y sus Reglamentos, las mismas disposiciones serán aplicables a los funcionarios y empleados de las Municipalidades; los empleados públicos nacionales, departamentales y municipales, cuyo puesto ha sido creado por la constitución, la ley, decreto ejecutivo o acuerdo municipal, dichas relaciones entre el Estado, el departamento y el municipio y sus servidores, se garantiza la estabilidad en el servicio civil.

Análisis:

En la República del Perú, la legislación como del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, define al funcionario público en su puesto de trabajo, como el acto del poder público, que otorga estabilidad a los funcionarios del Estado, que lo establece en el ejercicio del cargo público, para ello se requiere de su nombramiento o contrato legalmente expedido por la respectiva autoridad nominadora, de forma permanente y estable por lo que la normativa legal, expedida en el sistema de selecciones previstas en Ley Orgánica del Servicio Público; otorga a todo funcionario público, su estabilidad laboral.

5. MATERIALES Y METODOS

Para la realización del presente trabajo de investigación jurídica, he considerado los distintos métodos, procedimientos y técnicas que la investigación científica proporciona, es decir los procedimientos que permiten descubrir, sistematizar, diseñar, y ampliar nuevos conocimientos en el campo de la investigación científica, y que me ha servido para el desarrollo de la presente tesis jurídica.

Materiales

Este trabajo de investigación lo fundamenté de manera documental, bibliográfica y de campo, que al tratarse de una investigación de carácter jurídico, utilicé textos y materiales relacionados con el derecho de los servidores públicos, y su garantía a la estabilidad laboral en la administración pública, relacionadas al problema de estudio.

Las fuentes bibliográficas fueron utilizadas según el avance y el esquema de búsqueda de información previamente establecido para la investigación, puedo mencionar que se utilizaron para la revisión de la literatura, como marco conceptual, diccionarios, enciclopedias, textos jurídicos, como fuente de información conceptual de los diferentes términos referentes a la temática de estudio. En cuanto a la doctrina, se utilizó libros de autores en jurisprudencia y

del derecho, conocedores de la materia como lo es, el de la Administración Pública, relacionada con la eficiencia administrativa de las unidades de talento humano por la garantía contractual a los servidores públicos en el Ecuador; y, que por su experiencia y sapiencia, permitieron conocer sus ideas y criterios para fundamentar en el desarrollo de la investigación, proporcionándome conocimientos valiosos, e interpretaciones sobre los derechos a la Estabilidad de los servidores públicos.

El uso del Internet, valioso por cierto, constituyó una fuente importante de consulta e investigación, permitiéndome encontrar la normativa adecuada, como doctrinaria en relación a la temática y la problemática propuesta en el proyecto de investigación.

Métodos

En cuanto a los métodos a desarrollar, el presente trabajo de investigación socio-jurídico-gubernamental, utilice el método científico, como el método más adecuado que me permitió llegar al conocimiento de la independencia de las entidades, organismos e instituciones del Estado, en cuanto al derecho de los servidores públicos, en relación con la Estabilidad laboral, es por ello que en el presente trabajo investigativo me apoyé en el método científico, como el método general del conocimiento, y otros.

El método Inductivo y Deductivo; me permitieron conocer la realidad del problema a investigar partiendo desde lo particular para llegar a lo general, y segundo partiendo de lo general para a lo particular y singular del problema. El Método Materialista Histórico; permite conocer el pasado del problema sobre su origen y evolución y así realizar una diferenciación con la realidad de las instituciones del Estado y su autonomía. El Método Descriptivo; abarca la realización de una descripción objetiva de la realidad actual en la que se desarrolla el problema y así demostrar los problemas existentes en nuestra sociedad. El Método Analítico; me permitió estudiar el problema enfocándolo desde el punto de vista social, jurídico, político y económico; y, analizar así sus efectos.

Procedimientos y Técnicas

La observación, el análisis y la síntesis desarrolladas, me permitieron obtener la información sustancial para desarrollar la presente investigación, auxiliándome con técnicas adecuadas para la recolección de la información, tales como el fichaje bibliográfico; y que lo aplique en el desenvolvimiento de la doctrina y la normativa legal, apliqué la encuesta y entrevista; la encuesta a 30 personas y la entrevista a 5; además de las relaciones institucionales y del desarrollo individual y personal de los servidores públicos en cuanto a su estabilidad laboral, y con el adelanto de los sectores estratégicos; concretando el proyecto de tesis en la temática planteada, lo que significa que el problema

surgió de la intervención de los sujetos con la realidad de la sociedad y las instituciones gubernamentales, respecto de la autonomía institucional, y con estos procedimientos pude lograr realizar el proyecto de tesis, con la aplicación de sus fases niveles y técnicas, que las detallo a continuación.

6. RESULTADOS

6.1. ANÁLISIS Y PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS.

La presente investigación jurídica, desarrollada en su contexto en un marco jurídico, doctrinario y teórico adecuado; esta investigación de campo planteada, la realizo con los instrumentos y medios necesarios, dirigida mediante la aplicación de 30 encuestas y 5 entrevistas, estructurada en preguntas que contienen la temática y los principales aspectos de la problemática en estudio; y que fuera contestada por profesionales del derecho, y personas vinculadas al sistema de la administración pública, respecto de la Autonomía del Estado, respecto de las instituciones, organismos, y entidades gubernamentales, que se respete su accionar, tanto en su misión y visión para con la sociedad ecuatoriana. Encuesta dirigida a personas involucradas con el ámbito de los procesos administrativos gubernamentales, en sus aspectos administrativos, operativos, financieros, económicos, etc.

Cumpliendo con la metodología y con la realidad jurídica, orgánica, social; se ha considerados los criterios de profesionales del Derecho, como a funcionarios y empleados de la Corte provincial de Justicia de Loja, así como de los involucrados como lo son los actores y demandados, desarrollándose se la siguiente forma:

PRIMERA PREGUNTA:

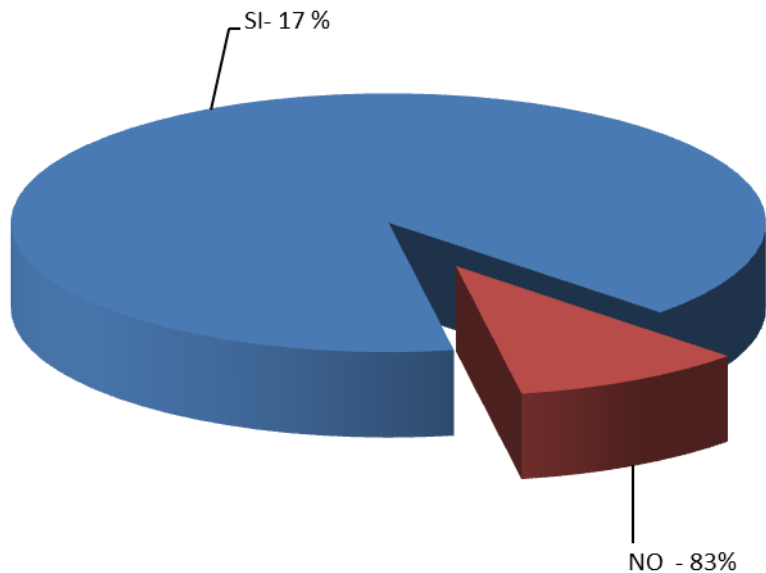
¿Considera Usted, que en el Ecuador, se establece un sistema de gestión eficiente en la Administración Pública, en garantía del desarrollo social, político, y económico del país?

**CUADRO N° 1
CONTRATACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS SECTORES
ESTRATEGICOS**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	5	17%
NO	25	83%
TOTAL	30	100

Fuente: Abogados en libre ejercicio profesional, Servidores Públicos
Autor: Elvis Lenin Merino Luna

GRAFICO N° 1



ANALISIS:

A la primera pregunta, de los treinta de los encuestados, 25 manifiestan que en el Ecuador, no se establece un un sistema de gestión eficiente en la Administración Pública, en garantía del desarrollo social, político, y económico del país, lo que representa el 83%; y 5 manifiestan que si existe un sistema de gestión pública institucional eficaz, lo que representa el 17% del total de la muestra.

INTERPRETACIÓN:

De las consideraciones expuestas, la mayoría de ellos manifiestan que la normativa contenida en la Constitución de la República del Ecuador, no se establece un sistema de gestión en la Administración Estatal eficiente, en garantía del desarrollo social, político, y económico; como país democrático y soberano, y que en nuestro país se evidencia una verdadera presión del Ejecutivo en hacer de la administración pública su ejercicio gubernamental, lo que hace prever que existe falta de reglamentación y una normativa jurídica para que las instituciones estén a lo dispuesto en el orden de la administración pública, en garantía de los derechos ciudadanos, y del adelanto de la nación, que el orden constitucional se hace evidente en las instituciones, entidades y organismos del Estado, que trabajan por el adelanto tanto local, provincial, regional y nacional, y se considere el respeto a los derechos de las personas, en cuanto a su situación personal, comunitaria y social.

Segunda Pregunta:

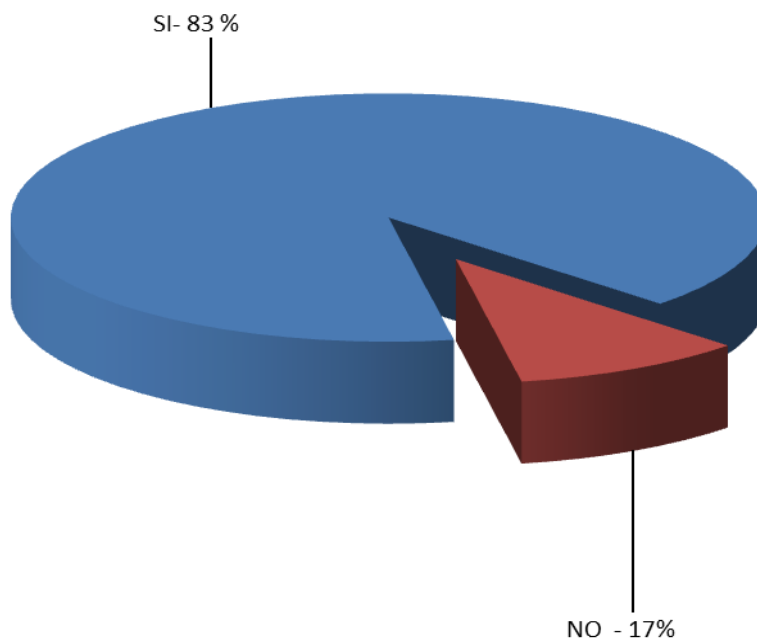
¿Considera Usted, que la garantía de la sociedad en cuanto a la administración gubernamental en satisfacer las necesidades sociales, en especial con sus requerimientos individuales, familiares, colectivos y sociales, es imperativo por parte del Estado ecuatoriano?

**CUADRO N° 2
CONTRATACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS SECTORES
ESTRATEGICOS**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	25	83%
NO	5	17%
TOTAL	30	100

Fuente: Abogados en libre ejercicio profesional, Servidores Públicos
Autor: Elvis Lenin Merino Luna

GRAFICO N° 2



ANALISIS:

A la segunda pregunta, de los encuestados, 25 manifiestan que la garantía de la sociedad en cuanto a la administración gubernamental en satisfacer las necesidades sociales, en especial con sus requerimientos individuales, familiares, colectivos y sociales, es imperativo por parte del Estado, lo que representa el 83%, mientras que cinco manifiestas que se está al orden constitucional, y representa el 17% del total de la muestra.

INTERPRETACIÓN:

De las consideraciones expuestas, se manifiesta que la garantía a la sociedad, debe enmarcarse en la política gubernamental de interés de la administración pública, por los derechos de la sociedad ecuatoriana, por lo que es imperativo que la administración pública gubernamental ejerza su interés para determinar política públicas que sustenten el desarrollo de la sociedad, como uno de los objetivos y fines del Estado y de la administración pública, en satisfacer las necesidades sociales, en especial con sus requerimientos individuales, familiares, colectivos y sociales, lo que conlleva a una oportuna gestión pública que garantice la participación social y política por la comunidad ecuatoriana, y cumplir con los objetivos propuestos por el Estado como es el velar por el desarrollo y las garantías ciudadanas, es decir es responsabilidad del gobierno nacional, estar primero a los requerimientos de una sociedad, que demanda el adelanto de la misma, como lo es el adelanto ciudadano.

Tercera Pregunta:

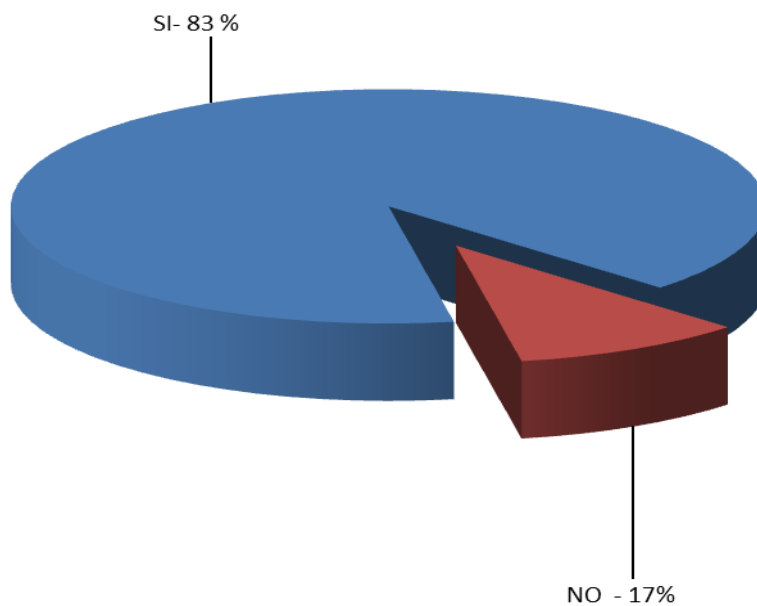
¿Cree Usted, que en el Ecuador, se debe ejercer una contratación especial de servidores públicos para los sectores estratégicos en los organismos e instituciones del sector público, orientando a la gestión eficaz, que responda a los intereses nacionales?

**CUADRO N° 2
CONTRATACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS SECTORES
ESTRATEGICOS**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	25	83%
NO	5	17%
TOTAL	30	100

Fuente: Abogados en libre ejercicio profesional, Servidores Públicos
Autor: Elvis Lenin Merino Luna

GRAFICO N° 3



ANALISIS:

A la tercera pregunta, de los encuestados, 25 dicen que en el Ecuador, se debe ejercer una contratación especial de servidores públicos para los sectores estratégicos en los organismos e instituciones del sector público, orientando a la gestión eficaz, que responda a los intereses nacionales, lo que representa el 83%, mientras que cinco manifiestan que se está al orden legal, lo que representa el 17% del total de la muestra.

INTERPRETACIÓN:

De las consideraciones expuestas, la mayoría de ellos manifiestan que el Ecuador, la contratación especial de servidores públicos que prestan sus servicios profesionales en los sectores estratégicos, debe acreditar su mejor esfuerzo en un grupo de profesionales que, caracterizados por su compromiso, proveen servicios de alta calidad, en beneficio de los intereses del Estado ecuatoriano, y que sea una de las políticas en cuanto al servicio público y la contratación de personal por parte de las Unidades Administrativas de Talento Humano de las entidades, organismos, instituciones y empresas del sector público, que debe ser los fundamentos que busca la administración pública, y que los procesos de contratación cumplan y respeten la normativa legal, y que quienes participan, tanto activa como pasivamente de dicha actividad, conozcan a plenitud las reglas contractuales y las apliquen con diligencia, oportunidad y transparencia, contribuyendo así con nuestra sociedad ecuatoriana.

Cuarta Pregunta:

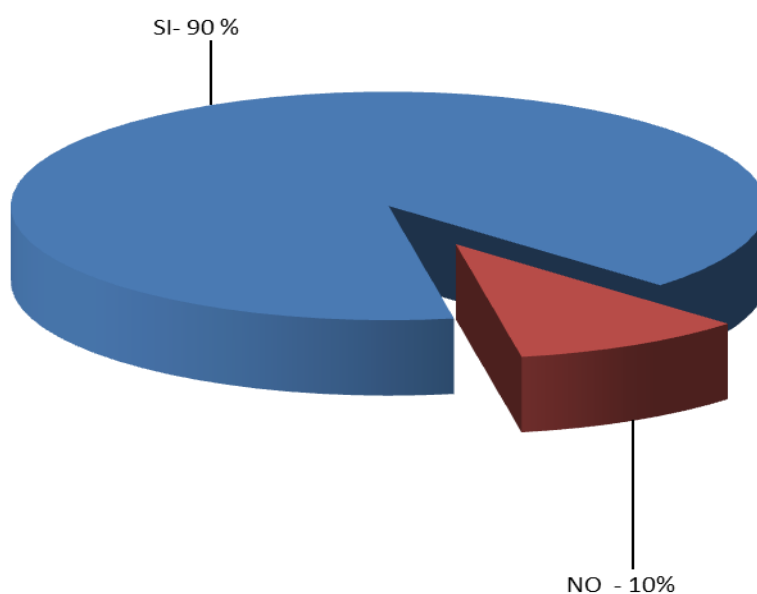
¿Considera Usted, que en las instituciones, entidades, organismos y empresas públicas al ser parte del sistema gubernativo Estatal, debe ejercerse un control previo a la suscripción de los contratos del personal técnico, y científico para con los sectores estratégicos del país?

**CUADRO N° 4
CONTRATACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS SECTORES
ESTRATEGICOS**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	27	90%
NO	3	10%
TOTAL	30	100

Fuente: Abogados en libre ejercicio profesional, Servidores Públicos
Autor: Elvis Lenin Merino Luna

GRAFICO N° 4



ANALISIS:

A la cuarta pregunta, de los encuestados, 27 manifiestan que en las instituciones, entidades, organismos y empresas públicas al ser parte del sistema gubernativo Estatal, debe ejercerse un control previo a la suscripción de los contratos del personal técnico para los sectores estratégicos del país, y representa el 90%; cinco manifiestas que se está al orden legal, lo que representa el 10% del total de la muestra.

INTERPRETACIÓN:

De las consideraciones expuestas, se manifiesta que el sistema de gestión administrativa de contratación de los servidores públicos en los sectores estratégicos, debe ejercerse un control previo a la suscripción de los contratos del personal técnico, tomando acciones y procedimientos en la dirección especializada para el control de la suscripción de los contratos de los servidores públicos, con normativa especial de contratación que garantice al servidor público garantías en cuanto a su actividad, como de su estabilidad laboral, orientados a generar desarrollo estratégico para el futuro del país; y el Estado está destinado a prestar servicios, que generen recursos para el crecimiento económico de la nación, y que el sector público se comprometa con una distribución de la riqueza en el orden legal, equitativo y justo para con la sociedad y todos los ciudadanos que somos parte del sistema gubernativo nacional y de la nación en todo su concepto.

Quinta Pregunta:

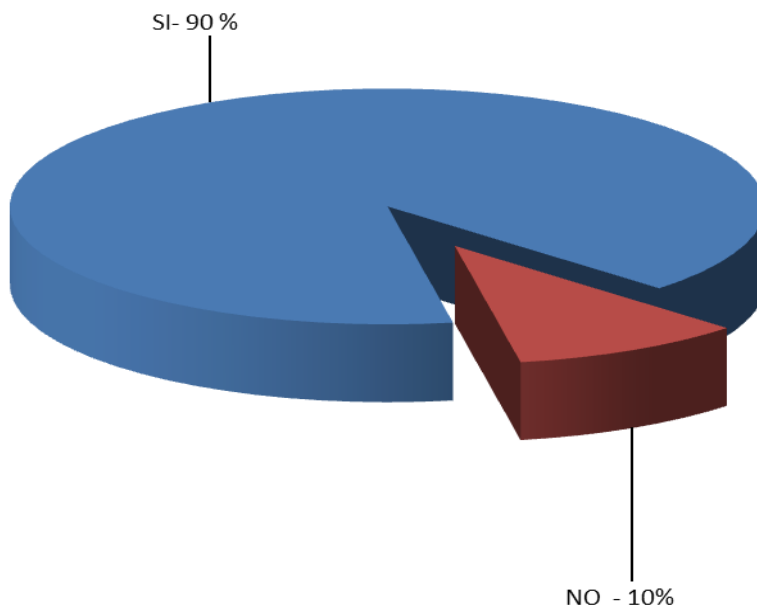
¿Considera Usted, que en el Ecuador, la contratación especial de los servidores en el sector público, debe sustentarse con criterios de compromiso entre empleador y servidor público, orientado al cumplimiento de los objetivos y metas del Estado?

**CUADRO N° 5
CONTRATACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS SECTORES
ESTRATEGICOS**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	27	90%
NO	3	10%
TOTAL	30	100

Fuente: Abogados en libre ejercicio profesional, Servidores Públicos
Autor: Elvis Lenin Merino Luna

GRAFICO N° 5



ANALISIS:

A la quinta pregunta, de los encuestados, 27 manifiestan que en el Ecuador, la contratación especial de los servidores en el sector público, debe sustentarse con criterios de compromiso entre empleador y servidor público, orientado al cumplimiento de los objetivos y metas del Estado, y representa el 90%, mientras que cinco manifiestas que se está al orden gubernamental, y representa el 10% del total de la muestra.

INTERPRETACIÓN:

De lo expuesto, la mayoría dice que en el Ecuador, la contratación de personal en las entidades, organismos, instituciones y empresas del sector público, debe estar en concordancia con los fundamentos básicos y principales del desarrollo estratégico de los sectores parte del sistema productivo, tecnológico, industrial y demás áreas, y que los procesos de contratación se respete la normativa legal, de quienes participan, tanto activa como pasivamente de dicha actividad, conozcan a plenitud las reglas contractuales y las apliquen con diligencia, oportunidad y transparencia, contribuyendo así con nuestra sociedad; para el efectivo ejercicio del control legal, esta actividad debe ser adecuadamente planificada, a fin de asegurar y actualizar el conocimiento y comprensión del entorno en que se desarrolla en los sectores estratégicos, y que permita evaluar el nivel de crecimiento de las áreas consideradas estratégicas, y por el alcance de los procedimientos a aplicarse.

Sexta Pregunta:

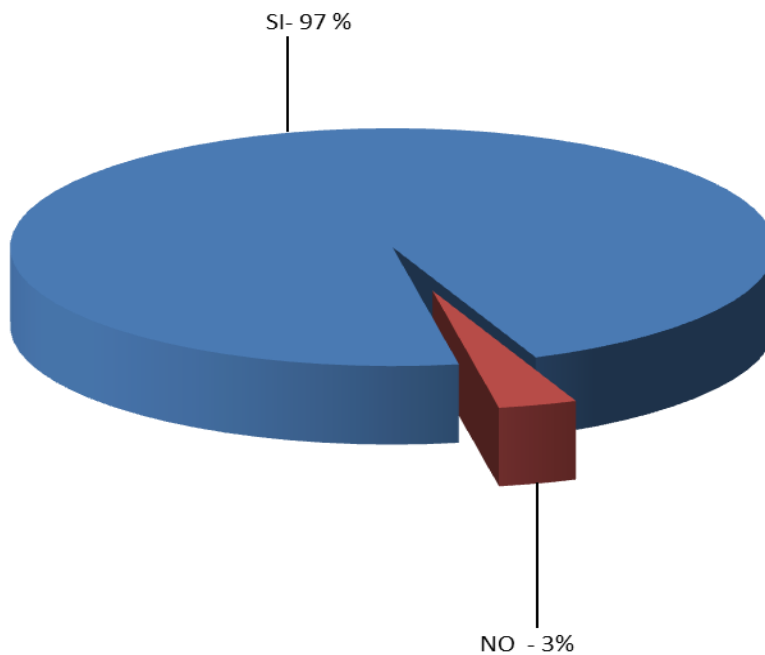
¿Considera Usted, que debe normarse en la Ley Orgánica de Servicio Público, la contratación de los servidores del sector público de forma continuada e ininterrumpida garantizando estabilidad laboral, en especial en los sectores estratégicos que requieren personal calificado?

**CUADRO N° 6
CONTRATACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS SECTORES
ESTRATEGICOS**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	27	90%
NO	3	10%
TOTAL	30	100

Fuente: Abogados en libre ejercicio profesional, Servidores Públicos
Autor: Elvis Lenin Merino Luna

GRAFICO N° 6



ANALISIS:

A la sexta pregunta, de los treinta encuestados, 29 dicen que debe normarse en la LOSEP, la contratación de los servidores públicos debe ser continuada e ininterrumpida garantizando estabilidad laboral, en especial en los sectores estratégicos que requieren personal calificado, y representa el 97%, y tres manifiestan que se cumple con la LOSEP, y representa el 3% del total de la muestra.

INTERPRETACIÓN:

De lo expuesto, se establece que la contratación de personal en calidad de servidores públicos, para los sectores estratégicos, dicho personal al ser calificado por su técnica, científico y profesionalismo calificado, debe normarse en la Ley Orgánica de Servicio Público, y garantizar la estabilidad laboral; como una dinámica de contratación que contribuya a que las actuaciones de este personal y por el desarrollo de las áreas estratégicas se garantice su eficiencia en el mediano y largo plazo, y que responde a los intereses del Estado, y en especial de la sociedad, proceso eficaz que garantice la contratación de personal calificado, de acuerdo a un procedimiento que deberá ser validado y de conformidad a la normativa especial que debe estar contenida en la Ley orgánica de Servicio Público, y en cumplimiento de una reforma imperativa a la Ley, en garantía de la estabilidad laboral, como del desarrollo de los sectores estratégicos para la sustentabilidad de la economía nacional.

6.2. ENTREVISTAS:

Me he permitido, el contar con el criterio de los ilustres funcionarios de la Corte Superior de Justicia de Loja en un número de cinco; en aplicación del cuestionario, y que de este hará el análisis correspondiente:

Entrevistas realizadas a funcionarios de la Corte Provincial de Justicia de Loja, en especial a los Jueces del Trabajo, y Jueces del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la ciudad de Loja.

ANÁLISIS DE LAS ENTREVISTAS:

A quien se aplicó

Primera Pregunta:

¿Considera Usted, que en las instituciones, entidades, organismos y empresas públicas al ser parte del sistema gubernativo Estatal, debe ejercerse un control previo a la suscripción de los contratos del personal técnico, y científico para con los sectores estratégicos del país?

Análisis:

La principal política de Estado, es el sector productivo, industrial, científico y técnico de los sectores estratégicos, que comprende el que se profundizar el fortalecimiento del talento humano, por lo que el generar las condiciones

necesarias para que se eleve la calidad del servicio público, como un reto para construir un futuro mejor, un futuro en el cual exista un desarrollo económico y social de todos los ecuatorianos, por ello el esfuerzo social como del aporte gubernamental, se verá reflejado en la estabilidad de los servidores públicos en los sectores estratégicos, que como objetivo de propenderá a la eficiencia y fortalecimiento de las capacidades del sector que es fundamental para el desarrollo nacional, y tomar en cuenta las capacidades de los servidores públicos.

Segunda Pregunta:

¿Considera Usted, que en el Ecuador, la contratación especial de los servidores en el sector público, debe sustentarse con criterios de compromiso entre empleador y servidor público, orientado al cumplimiento de los objetivos y metas del Estado?

Análisis:

En lo relacionado a las limitaciones que identifica la posición de que el Ecuador, debe imperar un procedimiento por el cual la contratación especial de servidores públicos en los sectores estratégicos, se cumpla con los objetivos y metas del Estado, que los sectores estratégicos de la economía nacional, se definen como una política social, que lo determina la ley, cuya gestión se encomienda a las empresas, entidades, instituciones y organismos públicos, y que se encuentran en las actividades que la misma Constitución considera

servicios públicos, en una nueva concepción contemporánea del derecho público, que establece más bien un control y regulación acentuado en el sentido de garantizar los sistemas contractuales en el sistema laboral de los servidores públicos en los sectores estratégicos.

Tercera Pregunta:

¿Considera Usted, que debe normarse en la Ley Orgánica de Servicio Público, la contratación de los servidores del sector público de forma continuada e ininterrumpida garantizando estabilidad laboral, en especial en los sectores estratégicos que requieren personal calificado?

Análisis:

Los entrevistados, a esta interrogante, manifiestan que la propuesta de reformar la Ley Orgánica de Servicio Público, la contratación de los servidores del sector público de forma continuada e ininterrumpida garantizando estabilidad laboral, en especial en los sectores estratégicos que requieren personal calificado, es sustancial para la garantía del talento humano, como del desarrollo económico, productivo, científico y técnico de los sectores estratégicos; y, los contratos laborales se rigen por lo determinado en la LOSEP, en todos sus aspectos, pero es necesario garantizar estos derechos y garantías que deben estar estipulados en los contratos celebrados por el Estado y los servidores públicos en especial a la estabilidad en los sectores estratégicos, y que guardan su vigencia y deben cumplirse en su integridad.

7. DISCUSIÓN

7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

Como objetivo general, en el presente trabajo investigativo, se propuso:

OBJETIVO GENERAL

“Determinar que el derecho a la estabilidad laboral que se encuentra vulnerado en aplicación de la LOSEP”

De conformidad al desarrollo teórico de esta investigación, se ha determinado la importancia de las relaciones laborales de los servidores públicos con el Estado, que la garantía de estabilidad es un principio fundamental de las relaciones laborales contractuales en el Ecuador; por el derecho laboral, que es un ente jurídico dinámico en los procesos de evolución del sistema administrativo y por los derechos de los servidores públicos, en especial con la Estabilidad de conformidad a la legislación contenida en la Ley orgánica de Servicio Público, y con mayor seguridad que los servidores públicos son objeto del respeto a su dignidad laboral por las autoridades públicas en su calidad de Empleadores, tomando en consideración la posibilidad de desarrollar carreras profesionales en las instituciones, entidades, organismos y empresas públicas del Estado ecuatoriano.

Y, como objetivos específicos, los que han sido verificados de conformidad al marco teórico, como de la investigación de campo realizada, y que a continuación describo:

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

“Establecer la estabilidad del derecho al trabajo con relación a la ley orgánica de servicio público, su función social y al régimen laboral ecuatoriano”

De la revisión de literatura, como de la investigación de campo, y en relación a la tercera y cuarta interrogante contestada por los jurisconsultos, como de los servidores públicos, se determina que, las relaciones humanas, es imperativo el orden constitucional y legal, en mantener un sistema equitativo y justo en la contratación de los servidores públicos por parte de la administración pública; que el recurso humano, se mide por el rango de sus servidores, por su capacidad intelectual, como su prestancia profesional, su calidad humana, eficacia y eficiencia en su gestión, parámetros medibles de conformidad a los reglamentos administrativos, y evaluables de conformidad al resultado de la gestión administrativa, de tal manera que este recurso humano, está inmerso en los parámetros que miden desde su ingreso, y de la vida que adquiere en el ámbito administrativo público, y por el derecho al ingreso a la función pública.

“Establecer que no se cumplen las garantías que se determinan la Constitución respecto de la Ley Orgánica de Servicio Público la estabilidad laboral como un derecho adquirido”

En el desarrollo de la investigación jurídica, como de la investigación de campo, la quinta pregunta planteada y que fuera contestada afirmativamente, se ha logrado determinar que cada institución, organismo, y entidad del Estado, debe garantizar la estabilidad laboral a sus servidores públicos, misma que es inherente al sistema laboral y contractual, y que es la permanencia, duración, y subsistencia de estabilidad laboral; y que el servidor público tiene derecho a permanecer y conservar su puesto indefinidamente, durante su vida laboral; y, que garantiza los beneficios contractuales, como es sus ingresos en forma directa, así como del desarrollo orgánico, económico y social, con logros a la obtención de la armonía y la paz social y laboral; y es más por su contribución al servicio público en la administración pública gubernamental en el Ecuador.

“Proponer una reforma al Art. 58 de la Ley Orgánica del Servidor Público en la que se debe implementar el respeto a los servidores públicos y su derecho a la estabilidad laboral”

Considero que los objetivos específicos han sido cumplidos en su texto como en el fondo de éstos, que este objetivo se lo verifiqué con las respuestas a la sexta interrogante de la investigación de campo, por lo tanto, se debe

reconocer el derecho de los servidores públicos de conformidad a los principios laborales como son el de Irrenunciabilidad e Intangibilidad de los derechos laborales, además me permito hacer referencia a la Carta de la Organización de Estados Americanos, en su artículo 28, que proclama que las personas, mediante su trabajo, tienen el derecho de alcanzar su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, igualdad de oportunidades y seguridad económica.

7.2. CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

Previo a pronunciarme sobre la hipótesis y su contrastación, creo necesario recordar que el enunciado de la misma:

"La falta de aplicación del Derecho a la Estabilidad laboral en la Ley Orgánica de Servicio Público, vulnera principios constitucionales como el derecho a la seguridad jurídica y por ende vulnerando de forma directa el derecho al trabajo preceptuado en el artículo 33 de la Constitución, afectando este derecho. "

Una vez concluido el trabajo de investigación tanto bibliográfica como documental y de la investigación de campo, y por la sexta interrogante planteada en la misma, puedo confirmar que la hipótesis se ha contrastado en forma afirmativa y positiva, criterio que además lo fundamento en los resultados

de las encuestas y entrevistas del contenido de las preguntas expuestas realizadas, afirmándose el hecho de que se vulnera el derecho a la estabilidad de los servidores públicos en el Ecuador, es más que no se toma en cuenta la importancia de éstos en los puestos de trabajo, cuando desarrollan sus actividades laborales en las instituciones, entidades, organismos y empresas públicas que son parte del desarrollo de los sectores estratégicos, los cuales deben mantener un personal calificado y la estabilidad del servidor público es fundamental para la consecución de las metas, fines y objetivos del Estado, por el desarrollo económico y social del Ecuador.

7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA Y DOCTRINARIA QUE SUSTENTA LA REFORMA

Uno de los aspectos de relevancia del sistema económico en el país, es el relacionado a la eficacia de la administración pública, y dentro de esta lo relacionado a las funciones, y objetivos que debe cumplir las Unidades Administrativas de Talento Humano, relacionado con los servidores públicos que son parte de la función pública; dentro de las condiciones de empleabilidad, se encuentra el otorgar garantías sustanciales a los servidores públicos, como es la Estabilidad laboral, que lo manifiesta y lo norma la Constitución de la República del Ecuador; debiendo definir a la estabilidad laboral, como el derecho a permanecer en los puestos de trabajo sin ninguna incertidumbre de ser despedido, con los que se logra varios fines, entre los

cuales resalto el bienestar psicológico del servidor y el trabajo final de óptima calidad.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ponen en alarma y surge a propósito de que, pasado un tiempo de su creación, hemos visto a algunas de tales instituciones perder en alguna medida la autonomía que habían cobrado y demostrado. Y es que, si bien fueron declaradas autónomas respecto del gobierno del Ecuador, la configuración de sus órganos decisorios o de sus titulares se ha convertido en un botín de los partidos políticos.

Así, la conformación de los titulares de los organismos, entidades, instituciones y empresas del sector público, está sujeta al equilibrio y supervisión de la forma de contratación pública relacionado con el talento humano en el Ecuador; que, en los términos amplios el servicio público constituye la actividad pública de un servicio de eficiencia y de calidad a la sociedad ecuatoriana, por el servicio administrativo público, y se refiere al órgano que comprende a los servidores públicos sometidos a La ley Orgánica de Servicio Público.

La Constitución de la República del Ecuador, hace referencia a los deberes del Estado, y manifiesta:

“Art. 3.-Son deberes primordiales del Estado:

5. Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización”⁶³.

El concepto de Servidor Público lo define la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 229 al determinar:

“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”⁶⁴.

Los servicios públicos son proporcionados a los ciudadanos bajo la administración pública de las entidades, organismos, instituciones y empresas que son parte del Estado, y de manera directa se establece que el Estado a cargo de éstas, son sus órganos administrativos de organizar el desempeño

⁶³ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Quito-Ecuador, Año 2015.

⁶⁴ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Quito-Ecuador, Año 2015.

determinados servicios públicos, y se encarga de la operación de los mismos; como responsable por el buen servicio a través de los servidores públicos de una administración pública que se refleja en una administración de calidad y eficacia administrativa.

Del Régimen de Competencias, dispone:

“Art. 260.- El ejercicio de las competencias exclusivas no excluirá el ejercicio concurrente de la gestión en la prestación de servicios públicos y actividades de colaboración y complementariedad entre los distintos niveles de gobierno.

Art. 261.- El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre:

4. La planificación nacional.
5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.
7. Las áreas naturales protegidas y los recursos naturales.
11. Los recursos energéticos; minerales, hidrocarburos, hídricos, biodiversidad y recursos forestales.
12. El control y administración de las empresas públicas nacionales”⁶⁵.

En el Título VI, Régimen de Desarrollo, Capítulo Segundo, Planificación Participativa para el Desarrollo, dispone:

⁶⁵ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Quito-Ecuador, Año 2010,

“Art. 280.-El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores”⁶⁶.

El conocimiento acerca del servicio en el ámbito público, junto con las categorías políticas y la definición de servidor público, permiten tener una mayor visión sobre la importancia de éste ante la comunidad, y cabe destacar la importancia sobre la responsabilidad que deben tener los servidores públicos con respecto de cada uno de sus actos, por ello es importante hablar de la ética, moral, responsabilidad entre otros principios en el servicio público; y, por parte del Estado, garantizar el derecho a la estabilidad, y se cumpla con la política gubernamental de promocionar y trabajar en los sectores estratégicos para que se cumpla con la eficiencia administrativa pública por parte de los servidores públicos, como un sistema contractual que se sustenta en principios Constitucionales; y, porque, el sector público es el conjunto de organismos administrativos mediante los cuales el Estado cumple, o hace cumplir la política o voluntad expresada en las leyes de un determinado país.

⁶⁶ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ediciones Legales, Quito-Ecuador, Año 2010.

8. CONCLUSIONES

Resultado de la investigación jurídica que he desarrollado y como parte de este informe final, me he permitido consignar las conclusiones a las que he llegado, las mismas que se concretan en las siguientes:

PRIMERA.- La sociedad reconoce las normas y prácticas jurídicas que se desarrollado en la administración de la sociedad y la justicia, en armonía con las normas del derecho ecuatoriano y universal, tanto en sus disposiciones sustantivas como positivas del Derecho.

SEGUNDA.- Las leyes ecuatorianas con las normas y prácticas que ya existen en la sociedad ecuatoriana, el asunto claro en articularlas de manera tal que no se produzcan conflictos o que no se perjudique a la justicia, este es el gran esfuerzo del hacer jurídico en el Ecuador, en mantener las mejores relaciones con la humanidad.

TERCERA.- El Ecuador ha consolidado una justicia para todos, por lo tanto la convivencia está en vivir en una república democrática y moderna, pensando ya en el futuro del país, admitiendo todos y cada uno de los postulados que pretenden reivindicar los derechos de los ecuatorianos con visión tanto participativa como corporativa del Estado Nacional.

CUARTA.- Es Estado no se limite la administración de las acciones tomadas por las instituciones, entidades y organismos públicos, transparentado el accionar en las relaciones sociales, en una equidad y solidaridad del Estado constitucional y democrático para con la comunidad, y en especial con los servidores públicos.

QUINTA.- El Estado establece garantías adecuadas para cumplir los derechos humanos, es un Estado que garantiza los derechos humanos por los tratados y convenios internacionales ratificados por la Constitución, y por los derechos sociales en un desarrollo económico eficaz.

SEXTA.- La labor del Estado, se centra en las políticas públicas, por la progresividad de los derechos y las garantías, por el reconocimiento de los derechos sociales, que en la administración pública se sustenta en los principios de eficiencia y eficacia administrativa pública.

SÉPTIMA.- El Derecho común de todos los ecuatorianos, está en que se actúe en consideración a las necesidades de la sociedad, que los servidores públicos en la administración pública son objeto de vulnerabilidad respecto a la Estabilidad Laboral contractual, que perjudica el orden económico y personal del servidor público.

9. RECOMENDACIONES

Me permitido puntualizar las siguientes recomendaciones en relación a todo el trabajo investigativo, estas son:

PRIMERA.- Que el Estado, garantice los derechos consagrados en la Constitución, su cumplimiento y aplicación a favor de los servidores públicos en el Ecuador, y se garantice la estabilidad laboral en la Administración Pública.

SEGUNDA.- Que la Asamblea Nacional, incorpore en su legislación el que se estructure el sistema administrativo público, respecto de la contratación de las servidoras y servidores públicos, en cuanto a su contratación para con el Estado.

TERCERA.- Que en la Administración Pública, se establezca procedimientos más eficaces, para el cumplimiento de las garantías a los servidores públicos, en especial a las Unidades Administrativas de talento Humano, relacionado con el respeto de los derechos y garantías en el servidor público.

CUARTA.- Que se reglamente un procedimiento adecuado y eficaz a la Ley Orgánica de Servicio Público, para fortalecer el sistema de contratación de las y los servidores públicos, en concordancia con los principios del servicio público en el Ecuador.

QUINTA.- Que en el régimen laboral de la administración pública, se considere la garantía a la Estabilidad de los servidores públicos a favor del desarrollo estratégico del Ecuador.

SEXTA.- Que, la política gubernamental, haga del sistema de gestión de las Unidades Administrativas de Talento Humano, una verdadera institucionalización, que prevea el garantizar la Estabilidad de todo servidor público en las instituciones, entidades, organismos y empresas del Estado.

SÉPTIMA.- Que se reforme en la Ley orgánica de Servicio Público, en especial a la forma de contratación de los servidores públicos en los sectores estratégicos y se garantice tanto el desarrollo económico, productivo, técnico, y científico; como la consecución del desempeño de los servidores públicos.

9.1. PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE

C O N S I D E R A N D O:

Que es necesario definir con mayor eficacia las políticas y objetivos nacionales para el sector social, para el buen ordenamiento de las relaciones humanas;

Que las políticas implementadas en la administración del Estado, la gobernabilidad debe estar centrada en los principios de equidad jurídica, bajo los fundamentos del desarrollo de la sociedad;

Que es necesario cambiar la política administrativa y operativa sobre el accionar y ámbito de acción de las Unidades Administrativas de Talento Humano, a nivel administrativo en las entidades, organismos e instituciones públicas;

Que es necesario se considere la estabilidad laboral de los servidores públicos que prestan sus servicios a la administración en los sectores estratégicos del país.

En uso de las atribuciones que le concede el Art. 120, numeral 6. de la Constitución de la República del Ecuador.

E X P I D E:

**LA SIGUIENTE LEY REFORMATORIA, A LA
LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO**

Art. 1. En el Título V, De las Administración Técnica de Talento Humano, Capítulo 1, Sistema Integrado de Desarrollo de Talento Humano, del Sector Público, incorpórese un inciso que diga:

INCORPÓRESE:

“El Estado garantizará la estabilidad laboral a través de la contratación de personal de las y los servidores para los sectores estratégicos, considerando el perfil profesional y académico del personal, y su incorporación al sector estratégico que corresponda, debiendo considerarse el grado de acción e interacción de su experiencia profesional a la institucionalidad del sector, previo informe favorable de la Unidad Administrativa de Talento Humano”

Artículo Final.

Esta reforma entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. Dado en la Ciudad de San Francisco de Quito, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los días del mes de del 2015.

.....

Presidente de la Asamblea Nacional

.....

Secretario General

10. BIBLIOGRAFIA

- **AGUIRRE, Ermel**, Almanaque Ecuatoriano.
- **ANBAR**, Diccionario Jurídico, con Legislación Ecuatoriana, Fondo De Cultura Ecuatoriana, Segunda Edición, Año 2004.
- **BIELSA**, Derecho Administrativo.
- **BOSQUERA**, José, Derecho Administrativo.
- **BISCARETTI DI RUFIA**, Derecho Constitucional.
- **BASARE** Jorge Luis, Dr., “Los Fundamentos del Derecho Social”, Librería Los Andes Quito-Ecuador, Año 2006.
- **BORJA Y BORJA** Ramiro, Dr., “Derecho Constitucional Ecuatoriano”, Tomo I, Quito-Ecuador, Año 2002.
- **CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR**, Corporación de Estudios y Publicaciones, Año 2010.
- **COELLO GARCÍA**, Enrique, Practica Civil, Tomo I.

- **CABANELLAS**, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual.
- **CRUZ BAHAMONDE**, Armando, Estudio Crítico del Código de Procedimiento Civil.
- **ESCRICHE**, Joaquín, Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia.
- **ESPINOSA-SALDAÑA** Barrera, Eloy. Jurisdicción Constitucional Importación de Justicia y Debido Proceso. Ed. ARA Editores 1ra. Edición Lima-Perú.
- **JARAMILLO**, Hernán, Manual de Derecho Administrativo.
- **LARREA HOLGUÍN**, Derecho Constitucional Ecuatoriano.
- **VELÁSQUEZ**, Fernando Dr., Constitución, Derechos Humanos y Proceso Penal.
- **ZABALA** Egas Jorge, Dr., “Derecho Constitucional”, Tomo II, Editorial Edino, Año 2002.

11. ANEXOS



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
AREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA
CARRERA DE DERECHO**

ENCUESTA

Señor Abogado, mucho agradeceré se sirva contestar la presente encuesta, emitiendo su valioso criterio, lo que me permitirá obtener información, sobre el tema **“FALTA DE NORMATIVA CLARA RESPECTO DE LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO. TOMANDO EN CUENTA QUE LA LOSEP ESTABLECE DE FORMA TAXATIVA QUE SOLO SE PODRÁ CONTRATAR HASTA UN PLAZO MÁXIMO DE 24 MESES SIN TOMAR EN CUENTA ÁREAS ESTRATÉGICAS QUE REQUIEREN PERSONAL CALIFICADO”**

1. ¿Considera Ud., que en el Ecuador, se establece un sistema de gestión eficiente en la Administración Pública, en garantía del desarrollo social, político, y económico del país?

SI () NO ()

Porqué?.....
.....
.....

- 2.- ¿Considera Ud., que la garantía de la sociedad en cuanto a la administración gubernamental en satisfacer las necesidades sociales, en especial con sus requerimientos individuales, familiares, colectivos y sociales, es imperativo por parte del Estado ecuatoriano?

SI () NO ()

Porqué?.....
.....
.....

- 3.- ¿Considera Ud., que en el Ecuador, se debe ejercer una contratación especial de servidores públicos para los sectores estratégicos en los organismos e instituciones del sector público, orientando a la gestión eficaz, que responda a los intereses nacionales?

SI () NO ()
Porqué?.....
.
.....

4.- ¿Considera Usted, que en las instituciones, entidades, organismos y empresas públicas al ser parte del sistema gubernativo Estatal, debe ejercerse un control previo a la suscripción de los contratos del personal técnico, y científico para con los sectores estratégicos del país?
SI () NO ()
Porqué?.....
.
.....

5.- Considera Ud., que en el Ecuador, la contratación especial de los servidores en el sector público, debe sustentarse con criterios de compromiso entre empleador y servidor público, orientado al cumplimiento de los objetivos y metas del Estado?
SI () NO ()
Porqué?.....
.
.....

6.- ¿Considera Usted, que debe normarse en la Ley Orgánica de Servicio Público, la contratación de los servidores del sector público de forma continuada e ininterrumpida garantizando estabilidad laboral, en especial en los sectores estratégicos que requieren personal calificado?
SI () NO ()
Porqué?.....
.
.....

Gracias por su Colaboración.



**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
AREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA
CARRERA DE DERECHO**

ENTREVISTA

Señor Abogado, mucho agradeceré se sirva contestar la presente encuesta, emitiendo su valioso criterio, lo que me permitirá obtener información, sobre el tema: **“FALTA DE NORMATIVA CLARA RESPECTO DE LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO. TOMANDO EN CUENTA QUE LA LOSEP ESTABLECE DE FORMA TAXATIVA QUE SOLO SE PODRÁ CONTRATAR HASTA UN PLAZO MÁXIMO DE 24 MESES SIN TOMAR EN CUENTA ÁREAS ESTRATÉGICAS QUE REQUIEREN PERSONAL CALIFICADO”**

1.- ¿Considera Usted, que en las instituciones, entidades, organismos y empresas públicas al ser parte del sistema gubernativo Estatal, debe ejercerse un control previo a la suscripción de los contratos del personal técnico, y científico para con los sectores estratégicos del país?

Su criterio personal:

.....
.....

2.- Considera Ud., que en el Ecuador, la contratación especial de los servidores en el sector público, debe sustentarse con criterios de compromiso entre empleador y servidor público, orientado al cumplimiento de los objetivos y metas del Estado?

Su criterio personal:

.....
.....

3.- ¿Considera Usted, que debe normarse en la Ley Orgánica de Servicio Público, la contratación de los servidores del sector público de forma continuada e ininterrumpida garantizando estabilidad laboral, en especial en los sectores estratégicos que requieren personal calificado?

Su criterio personal:

.....

Gracias por su Colaboración.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

AREA JURÍDICA, SOCIAL Y ADMINISTRATIVA

CARRERA DE DERECHO

“FALTA DE NORMATIVA CLARA RESPECTO DE LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO. TOMANDO EN CUENTA QUE LA LOSEP ESTABLECE DE FORMA TAXATIVA QUE SOLO SE PODRÁ CONTRATAR HASTA UN PLAZO MÁXIMO DE 24 MESES SIN TOMAR EN CUENTA ÁREAS ESTRATÉGICAS QUE REQUIEREN PERSONAL CALIFICADO”

Proyecto de Tesis previa a optar el Grado de, Abogado.

**AUTOR:
Sr. ELVIS LENIN MERINO LUNA**

LOJA - ECUADOR

2014

1.- TEMA

FALTA DE NORMATIVA CLARA RESPECTO DE LA CONTRATACIÓN DE FUNCIONARIOS EN EL SECTOR PÚBLICO. TOMANDO EN CUENTA QUE LA LOSEP ESTABLECE DE FORMA TAXATIVA QUE SOLO SE PODRÁ CONTRATAR HASTA UN PLAZO MÁXIMO DE 24 MESES SIN TOMAR EN CUENTA ÁREAS ESTRATÉGICAS QUE REQUIEREN PERSONAL CALIFICADO

2.- PROBLEMÁTICA

A partir de la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador se ha cambiado la visión del Estado, a un Estado Constitucional de Derechos y Justicia Social. Dentro de este nuevo enfoque del estado, se ha cambiado además la perspectiva del servidor público ecuatoriano, comprendiendo este concepto al distinto personal que dispone la administración pública así como el personal encargado de organizar y dirigir dicha administración. Y concibiendo como servidor público, también al empleado público que dispone de las características de ejercer funciones de menor jerarquía, estar bajo la subordinación de un jerárquico superior, que proporcione una estabilidad, remuneración decorosa y el trayecto en el desempeño de funciones del empleado o servidor público, desde la forma de ingreso, como por ejemplo el acto de nombramiento, el concurso de méritos y oposición, Los derechos, obligaciones y prohibiciones, en los que se encuentra abarcado este servidor público. Y finalizando con las formas de terminación de funciones y el derecho de impugnación que dispone el servidor público.

El régimen laboral en el sector público contempla una serie de normas jurídicas o leyes aplicables de acuerdo al artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el artículo 2 Y 4 de la Ley Orgánica de Servicio Público, donde expresa la estabilidad y el derecho al trabajo, como derechos del buen vivir fundamentales para que se pueda desenvolver el ser humano. El problema que se ha planteado radica en, que se está violentando el principio y derechos al trabajo que la constitución de la República del Ecuador,

establece en sus Artículo 33 donde exponen y manifiestan que el trabajo es un derecho, un deber social y un derecho económico, fuentes de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneración y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado, como también lo manifiesta en su artículo 229 donde establece que serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajaren, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público, ya que los derechos de las servidoras o 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, regímenes disciplinarios, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores, donde 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.

Desde la constitución política anterior, hasta los actuales momentos en donde prima la Constitución de la República poco o nada se ha hecho con relación a las diferentes garantías que el actual gobierno como ente administrador del trabajo debe otorgarle a cada una de las personas que habitan dentro de la circunscripción territorial específicamente nos referiremos al derecho constitucional relacionado con el derecho al trabajo.

Tomo como base la sección octava de los derechos del buen vivir que se encuentran en el Capítulo II, Título II de la Constitución de la República que enmarca los derechos; el artículo 33 establece al trabajo como un derecho y un deber social de las personas además de entenderse como un derecho económico, como una fuente de realización social y personal entre otras cosas; lo interesante de este artículo y en donde radicare mi problema es que el Estado garantizará a las personas trabajadoras el respeto a su dignidad, una

vida decorosa, remuneraciones y distribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

Pero en realidad ¿Dónde está el derecho al trabajo?, la constitución garantiza en verdad pero que regula el que cada ciudadano de nuestro país pueda acceder aun trabajo digno como lo establece el artículo que mencione, la realidad es otra pues del 100% de la fuerza laboral calificada y mano de obra por cuenta propia sólo un 75% se desenvuelve conforme lo establece la Ley.

Existe un sinnúmero de formas que puede utilizar el gobierno para poder lograr que se cumple este derecho establecido constitucionalmente en nuestro País, la regularización de las empresas ya sean nacionales como extranjeras, el conocimiento de las fuentes de trabajo existentes a nivel nacional, el desarrollo del Ministerio de Relaciones Laborales, la correcta Ley sin relación laboral, la aplicación de las leyes laborales, el entendimiento tanto por empleadores como trabajadores de cómo funciona el régimen laboral, son muchas las soluciones que en el País se pueden aplicar para poder garantizar el derecho al trabajo, consagrado constitucionalmente.

En la actualidad es difícil la conversación del empleo ya que depende cada vez de las capacidades profesionales del trabajador; es decir conforme avanza la tecnología y conforme el trabajo se realiza cambia el mercado laboral, estableciendo y generando nuevas fuentes de trabajo para las nuevas áreas que aparecen por cubrir necesidades laborales; por tal motivo consideramos que el derecho al trabajo en nuestro País debe ser bien atendido para su correcta aplicación e incluso para mejorar la situación de la legislación laboral de nuestro medio.

Comprobar la estabilidad laboral y su vulneración en la LOSEP tomando en cuenta que la LOSEP de forma taxativa manifiesta que solo se podrá contratar

hasta un plazo máximo de 24 meses sin tomar en cuenta áreas estratégicas que requieren personal calificado

3.- JUSTIFICACIÓN

Por lo antes indicado en el presente trabajo tratare de mejorar, aclarar o modificar la ley orgánica de servicio público porque vulnera la estabilidad y el derecho al trabajo de las y los servidores públicos violentando los derechos, principios y garantías del derecho al trabajo establecido en la constitución de la república del Ecuador, La Asamblea Nacional deberá revisar la normativa jurídica que rige la relación laboral, ya que si poseemos una Constitución absolutamente garantista, no es posible que las leyes que regulan la relación laboral, todavía contengan contradicciones con la Carta Magna. El Estado Ecuatoriano debe ajustar la normativa jurídica a la realidad social, en el cual las Instituciones Públicas como privadas, reflejen una estabilidad laboral, remuneración justa y equitativa, que se adapten a la realidad económica de los ecuatorianos, con el objetivo de alcanzar un salario digno, consagrado también en nuestra Constitución. El Estado Ecuatoriano, a través de las instituciones correspondientes debe proteger la parte débil de la relación laboral, la cual siempre son los trabajadores o empleados, sin violentar y atacar los derechos laborales de estas clases, pero considero que las normas, resoluciones, leyes y reglamentos dictados, deben respetar los derechos constitucionales tanto de los trabajadores como de los servidores públicos.

Como estudiantes de la carrera de derecho de la Universidad Nacional de Loja, Modalidad de estudios a Distancia, hemos creído conveniente analizar el régimen laboral de nuestro país con la finalidad de poder establecer las garantías constitucionales con relación al derecho al trabajo, lo que nos dará un mayor conocimiento y fácil entendimiento de dicha legislación para poder desenvolvemos de una forma correcta en el ámbito profesional relacionado específicamente al área de derecho laboral; tomando como base la Constitución de la República, los tratados internacionales con relación al

derecho laboral aceptados por nuestro país, nuestro régimen laboral enmarcado en el Código de Trabajo, creemos conveniente analizar el derecho al trabajador como una garantía constitucional que no se cumple, como causa de inestabilidad laboral y como primer motivo para la violación de los derechos constitucionales del trabajador.

Es importante recalcar el que en el régimen laboral de nuestro país no se encuadra la garantía constitucional del derecho al trabajo de una forma tirita o de repente no se encuentra establecida de la forma clara para lo cual nosotros como estudiantes de derecho estamos en la obligación de proponer el cambio necesario para que se puedan cumplir las garantías constitucionales y no se sigan vulnerando los derechos de la fuerza laboral de nuestro país; es decir, el presente proyecto va orientado específicamente a la creación de un artículo de fácil entendimiento que se podría establecerse para enmarcarse en nuestro Código de Trabajo posterior al análisis respectivo en donde se regule de una manera correcta, eficiente y eficaz el derecho al trabajado.

Esto ayudará a establecer la capacidad propulsora de una sociedad orientada hacia el bien común y proyectada hacia un futuro saludable con relación al trabajo, el alto índice de desempleo que existe a nivel nacional, ya que muchas personas no se encuentran en la capacidad de adquirir una plaza de trabajo por lo difícil que resulte aún que sea su derecho por tal razón tratamos de establecer un cambio para que las medidas políticas, económicas y laborales no permitan que se sigan vulnerando los derechos del trabajador y se pueda distribuir el trabajo a nivel nacional de una forma justa; la necesidad de desarrollar un Código de Trabajo productivo y acorde a las necesidades tanto del empleador como del trabajador es indispensable y que más que nosotros como estudiantes cómodamente critique podemos colaborar con el desempeño y el trabajo de las leyes en nuestro País.

Nosotros no podemos encontrarnos al margen de la sociedad con nuestra capacidad estudiantil, es decir en nuestra carrera universitaria, estamos en la capacidad de poder resolver los problemas que aquejan a los trabajadores sin dejar de lado los derechos de los empleadores, por tal motivo sin titubear y ni marcar de incertidumbre creemos que la elaboración de la presente investigación se encuentran dentro de los parámetros establecidos y de una realización inmediata.

4.- OBJETIVOS.

4.1.- OBJETIVO GENERAL.

- Determinar que el derecho a la estabilidad laboral se encuentra vulnerado en aplicación de la LOSEP

4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Establecer la estabilidad del derecho al trabajo con relación a la ley orgánica de servicio público, su función social y al régimen laboral ecuatoriano.
- Establecer que no se cumplen las garantías que se determinan la Constitución respecto de la Ley orgánica de servicio público la estabilidad laboral como un derecho adquirido.
- Proponer una reforma al Art. 58 de la Ley Orgánica del Servidor Público en la que se debe implementar el respeto a los servidores públicos y su derecho a la estabilidad laboral

5. HIPÓTESIS.

La falta de aplicación del derecho a la Estabilidad laboral en la Ley Orgánica de Servicio Público, vulnera principios constitucionales COMO EL DERECHO A LA seguridad jurídica Y POR ENDE VULNERANDO DE FORMA DIRECTA EL DERECHO AL TRABAJO PRECEPTUADO EN EL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN, afectando ESTE DERECHO.

6. MARCO TEORICO.

6.1. DERECHO AL TRABAJO

“El derecho al trabajo es el derecho fundamental humano por el que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección del mismo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, a la protección contra el desempleo, sin discriminación, con igualdad salarial, remuneración digna, protección social y derecho de sindicación.”⁶⁷

Entonces podemos decir que el derecho al trabajo es fundamental en la vida humana y por ende toda persona tiene derecho al acceso al trabajo y a escoger libremente con una remuneración justa y digna, sin que dentro de su trabajo sufra algún tipo de abuso laboral o discriminación, estando amparado y protegido con nuestras leyes.

El derecho al trabajo es la base para una vida digna. Significa que todas las personas deben tener la posibilidad de ganarse la vida con el trabajo que elijan, y condiciones de trabajo seguras y saludables que no sean degradantes de la dignidad humana. Se debe garantizar un salario mínimo para los trabajadores que les permita llevar una vida decente a ellos/ellas y sus familias. No se debe discriminar en el empleo y los ascensos, o en el goce de derechos relacionados con el trabajo, en base al género, la raza, el origen étnico, la religión o la opinión política. El mismo trabajo debe ser compensado con el mismo salario. Los trabajadores tienen derecho a asociarse entre sí y a negociar mejores condiciones de trabajo. Tienen derecho a afiliarse al sindicato que elijan y a hacer huelga en la medida en que lo permitan las leyes nacionales y que la huelga no provoque una amenaza para la seguridad nacional. El trabajo forzoso es ilegal bajo el derecho internacional y constituye una violación grave de los derechos humanos. La cantidad de horas de trabajo debe limitarse a fin de no perjudicar la salud de los trabajadores y de permitirles que disfruten de

⁶⁷Martínez Abascal, Vicente Antonio, «DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO Y DERECHO AL TRABAJO» Madrid, Edición 2012, pág. 211-215.

un tiempo de ocio adecuado. Los empleadores deben otorgarles a los empleados vacaciones periódicas y pagas.

6.2. EL DERECHO AL TRABAJO DE LOS ADULTOS MAYORES

“Todas las personas adultas mayores, tienen potencialmente derecho a ser contratadas para desempeñar un trabajo remunerado, sin que sea impedimento la edad, siempre que la labor de que se trata, sea acorde con sus condiciones físicas y psíquicas”⁶⁸.

Hay muchas personas selectas que conservan aceptables aptitudes en dichos aspectos, para que continúen desarrollando actividades productivas, sean físicas o intelectuales, aprovechando de esta manera sus conocimientos, experiencias y habilidades, además de que muchas y muchos tienen una disciplina muy hecha para el trabajo, lo que les permite ser puntuales y rendir para beneficio de sus empleadores.

Por razones de la edad, que es un estado psicológico, no puede negarse a adultos mayores la oportunidad de un empleo, que de concedérseles, será benéfico para su estado anímico, valorando de ese modo sus aptitudes y su utilidad, permitiéndoles obtener un ingreso que les dé independencia, cuando menos relativa, respecto de sus familiares si es que los tienen o que por carecer de apoyo familiar y de un trabajo, se vean forzados a recurrir a la dádiva pública y a la mendicidad en general.

6.3. INESTABILIDAD LABORAL

La percepción de inestabilidad laboral es una estimación con relación a la posible pérdida del trabajo. Tiene dos aspectos, uno objetivo y uno subjetivo. El primero tiene su base en circunstancias objetivas, como por ejemplo, los trabajos temporarios o las condiciones de precariedad laboral, y distintos

⁶⁸SALAS ALFARO, Ángel; Derecho de la Senectud, Editorial Porrúa, México, 1999, Pág. 43.

estudios encontraron que posee muchas desventajas y riesgos tanto para el bienestar como para la salud de los trabajadores.

El aspecto subjetivo está relacionado con la percepción de un sujeto de su situación laboral, y es definido como la amenaza de la pérdida laboral involuntaria, ante la cual los empleados sienten una discrepancia entre el nivel de seguridad laboral que desean y el que les ofrece el empleador.

En la actualidad, las rápidas transformaciones que se suceden en el contexto de trabajo, los índices de desempleo y la creciente precarización laboral, llevan a que muchos trabajadores perciban su situación laboral como inestable. Ésta situación es considerada uno de los aspectos más estresantes del trabajo, en comparación con otros potenciales estresores. De hecho, se ha observado que los trabajadores que perciben su trabajo como inestable, valoran esta situación principalmente como una amenaza y presentan mayores niveles de ansiedad que aquellos que perciben estabilidad laboral.

6.4. TRABAJADOR.

“Trabajador o trabajadora es la persona física que con la edad legal suficiente presta sus servicios retribuidos subordinados a otra persona, a una empresa o institución. Cuando no tiene la edad suficiente, se considera trabajo infantil. Si no presta los servicios de forma voluntaria, se considera esclavitud o servidumbre.”⁶⁹

Estos servicios pueden ser prestados dentro del ámbito de una organización y bajo la dirección de otra persona física o persona jurídica, denominada empresario (si tiene ánimo de lucro) o empleador, normalmente institucional (si no lo tiene); o bien como trabajador independiente o autónomo, cuando éste tiene afán lucrativo, no mantiene relación contractual sino mercantil y realiza personalmente la actividad o el servicio.

⁶⁹CRUZ VILLALÓN, Jesús, El Estatuto del Trabajo Autónomo, Madrid, 2008.

7.- METODOLOGÍA

La metodología es el conjunto de métodos y técnicas desarrollados por la ciencia, y que constituyen el basamento para alcanzar el conocimiento. Es el estudio científico que nos enseña a descubrir nuevos conocimientos. Para la realización del presente trabajo investigativo utilizaré los diferentes métodos, procedimientos y técnicas que la investigación científica proporciona; es decir, las formas o medios que me permiten descubrir, sistematizar, enseñar y aplicar nuevos conocimientos a través de los métodos.

7.1. Métodos.

Los expertos en investigación han determinado la existencia de varios métodos, todos ellos, de fácil aplicación a cualquier tipo de investigación, sin embargo, es el criterio epistemológico de los investigadores lo que determina la utilización de tal o cual método para llevar a cabo este proceso.

Bajo estas consideraciones, en la presente investigación utilizaré diferentes métodos y técnicas aplicado a las ciencias jurídicas, que implica que determinemos el tipo de investigación que queremos realizar; en el presente caso me propongo realizar una investigación socio-jurídica, que se concreta en una investigación del Derecho tanto con sus caracteres sociológicos como dentro del sistema jurídico; esto es, relativo al efecto social que cumple la norma o a la carencia de ésta en determinadas relaciones sociales o interindividuales.

De modo concreto procuraré efectivizar el cumplimiento de la Constitución de la República del Ecuador, Tratados Internacionales y que las Leyes mantengan la concordancia necesaria con la Ley.

Durante este proceso investigativo, aplicaré los siguientes métodos.

Método Científico, es el instrumento adecuado que permite llegar al

conocimiento de los fenómenos que se producen en la sociedad.

Método Inductivo y Deductivo, que me permitirá conocer la realidad del problema a investigar partiendo de lo particular a lo general y viceversa.

Método Histórico, me permitirá conocer el pasado del problema, su origen y evolución; y así, realizar una diferencia con la realidad que actualmente vivimos, así como la historia y evolución de las normas legales.

Método Descriptivo, compromete a realizar una descripción objetiva de la realidad actual en la que se desarrolla el problema; y, demostrar los vacíos existentes.

Método Analítico, servirá para estudiar el problema enfocando el punto de vista social y jurídico; y, analizar sus efectos.

Método Sintético, me permitirá sintetizar lo que dice un autor, reduciendo al máximo la cita.

Método Exegético, el mismo que me permitirá la aclaración e interpretación de las normas legales.

Método Estadístico, que me permitirá demostrar la realidad objetiva a través de cuadros estadísticos.

TECNICAS

La técnica que utilizaré será la técnica de la encuesta la misma que estará dirigida a profesionales del derecho.

8.- CRONOGRAMA

ACTIVIDADES	AÑO: 2014. MESES																			
	OCTUBRE				NOVIEMBRE				DICIEMBRE				ENERO				FEBRERO			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Elaboración y Aprobación de la investigación			x	x	x															
Revisión de la investigación						x	x													
Investigación de Campo										x	x									
Procesamiento de la información											x	x								
Elaboración de las encuestas													x	x						
Elaboración de Conclusiones y recomendaciones															x					
Redacción del informe final															x	x				
Sustentación y Defensa de la investigación																			x	

9.- PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

9.1. RECURSOS Y COSTOS.

➤ RECURSOS HUMANOS:

- Proponente de la investigación: ELVIS LENIN MERINO LUNA.
- Docente: Por designarse.

➤ RECURSOS MATERIALES Y FINANCIEROS.

Entre los recursos materiales utilizaré:

- Útiles de Oficina: Papel, esferográficos, carpetas; Cd, Memory flash.
- Recursos Técnicos: Computadora, impresora, copiadora, grabadora.
- Recursos Bibliográficos: Libros, documentos, folletos, revistas, servicio de Internet.

DETALLE	COSTO EN DÓLARES
Material de escritorio	\$150,00
Material bibliográfico	Biblioteca U.N.L
Fotocopias	\$70,00
Reproducción y empastado de tesis	\$150,00
Derechos y aranceles	\$100,00
Internet	\$100,00
Movilización	\$100,00
TOTAL	\$670,00

9.2. FINANCIAMIENTO

La presente investigación la financiaré exclusivamente con mis propios recursos.

10.- BIBLIOGRAFÍA

- LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador.
- MARTÍNEZ ABAZCAL, Vicente Antonio, DERECHO INDIVIDUAL DEL TRABAJO Y DERECHO AL TRABAJO, Madrid, Edición 2012, pág. 211-215.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito Ecuador.
- CODIGO DE TRABAJO, Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-Ecuador.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo DICCIONARIO JURIDICO ELEMENTAL. Editorial Heliasta Edición 1998.Argentina.
- DICCIONARIO JURIDICO ESPASA. Editorial Espasa Clape. S.A. Madrid 2011.
- SALAS ALFARO, Ángel; DERECHO DE LA SENECTUD, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 43.
- CRUZ VILLALÓN, Jesús, EL ESTATUTO DEL TRABAJO AUTÓNOMO, Madrid, 2008.

ÍNDICE

PORTADA	I
CERTIFICACIÓN	II
AUTORÍA	III
CARTA DE AUTORIZACIÓN	IV
DEDICATORIA	V
AGRADECIMIENTO	VI
TABLA DE CONTENIDOS	VII
1. TÍTULO	1
2. RESUMEN	2
ABSTRACT	4
3. INTRODUCCIÓN	5
4. REVISIÓN DE LITERATURA	8
5. MATERIALES Y MÉTODOS	89

6. RESULTADOS	93
7. DISCUSIÓN	109
8. CONCLUSIONES.....	118
9. RECOMENDACIONES	120
9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA	122
10. BIBLIOGRAFÍA	124
11. ANEXOS	126
INDICE	144