



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

TÍTULO:

**“AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR EFECTO DE
APLICACIÓN DEL DECRETO EJECUTIVO No. 813”**

TESIS PREVIA A LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
ABOGADO

AUTOR:

Lic. Camilo Alonso Maldonado Rengel

DIRECTOR:

Dr. Oscar Leonardo Vélez Sánchez, Mgs.

Loja – Ecuador
2014

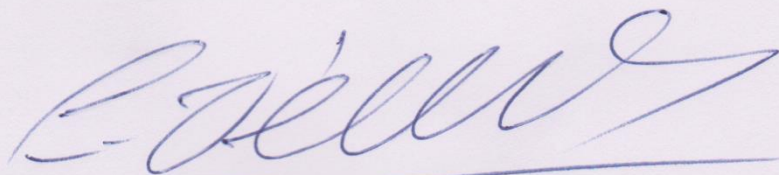
CERTIFICACION

Dr. Oscar Leonardo Vélez Sánchez, Mg. Sc.
DOCENTE DEL ÁREA JURÍDICA, SOCIAL Y
ADMINISTRATIVA DE LA UNIVERSIDAD
NACIONAL DE LOJA,

CERTIFICO:

Que la presente tesis de Abogacía titulada:
"AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS
CONSTITUCIONALES DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS POR EFECTO DE APLICACIÓN DEL
DECRETO EJECUTIVO No. 813", elaborada por el
señor aspirante Camilo Alonso Maldonado Rengel,
ha sido desarrollada bajo mi dirección, por lo que
luego de haber cumplido con los requisitos de forma
y fondo exigidos por los respectivos Reglamentos e
Instructivos del Nivel de Pregrado del Área Jurídica,
Social y Administrativa de la Universidad Nacional
de Loja, autorizo su presentación al respectivo
Tribunal para los fines pertinentes.

Loja, mayo de 2014



Dr. Oscar Leonardo Vélez Sánchez, Mg. Sc.
DIRECTOR DE TESIS

AUTORÍA

Yo, Camilo Alonso Maldonado Rengel 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: Camilo Alonso Maldonado Rengel

FIRMA: 

CÉDULA: 110326970-8

FECHA: Loja, mayo de 2014

AUTOR: Camilo Alonso Maldonado Rengel

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

Yo, **Camilo Alonso Maldonado Rengel**, declaro ser autor de la Tesis titulada: **“AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR EFECTO DE APLICACIÓN DEL DECRETO EJECUTIVO No. 813”**, 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 mayo del año dos mil catorce. Firma el autor

Firma:

AUTOR: Camilo Alonso Maldonado Rengel

CÉDULA DE CIUDADANÍA: 110326970-8

DIRECCIÓN: Av. Guayaquil 12-64 y Machala. Ciudad de Loja, Provincia de Loja.

CORREO ELECTRÓNICO: camr225@hotmail.com

CELULAR: 0988153727

DIRECTOR DE TESIS: Dr. Oscar Leonardo Vélez Sánchez, Mg. Sc.

Presidenta	Dra. Rebeca Aguirre Mg. Sc.
Vocal	Dr. Mauricio Aguirre Mg. Sc.
Vocal	Dra. Leonor rojas Mg. Sc.

DEDICATORIA

A mi hijo Jorge Andrés, razón fundamental de todos mis esfuerzos.

A mi señora Ximena Alexandra, adorable compañera de camino.

A mis padres Camilo Alonso y Alba Georgina, por cuyo amor existo.

A mis hermanos Ruth, Elizabeth y Juan Manuel, testigos infalibles de mis penas y alegrías.

Camilo

AGRADECIMIENTO

Con conciencia plena que la virtud primordial del ser humano es la gratitud, dejo constancia de mi agradecimiento infinito a la prestigiada Universidad Nacional de Loja, y de manera especial al Nivel de Postgrado del Área Jurídica, Social y Administrativa, en la persona de sus muy distinguidas autoridades.

De manera especial expreso mi gratitud a todos y cada uno de los magníficos maestros que generosamente compartieron conmigo sus elevados conocimientos en el excelso ámbito del Derecho, y de manera especial agradezco al Dr. Oscar Leonardo Vélez Sánchez, insigne maestro y excelente profesional de las Ciencias Jurídicas, que colaborara generosamente en calidad de director de la presente tesis.

Finalmente expreso mi gratitud a todas y cada una de las personas que de una manera u otra me han colaborado en el curso de mi carrera de Derecho, así como en la elaboración de la presente tesis.

El autor

1. TÍTULO:

“AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR EFECTO DE APLICACIÓN DEL DECRETO EJECUTIVO No. 813”.

2.- RESUMEN

La presente tesis comprende un estudio pormenorizado de la problemática jurídico constitucional que implica la afectación de los derechos constitucionales de las servidoras y servidores públicos, por efecto de la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, que se refiere a la renuncia obligatoria al puesto de trabajo, figura que resulta absolutamente ajena al Estado constitucional de derechos, así como al derecho a la estabilidad laboral que se consagra como la primera garantía de los servidores públicos en el Art. 23, literal a) de la Constitución, así como también resulta contradictoria con la renuncia voluntaria en base de la oferta de un estímulo de parte del Estado para acogerse a los planes de supresión de puestos o de separación voluntaria. Se realiza un profundo estudio sobre la inconstitucionalidad del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, a partir de que conlleva la violación de los derechos constitucionales al trabajo, la estabilidad laboral, la seguridad jurídica, el debido proceso, el derecho a una vida digna, y contraviene de forma sumamente clara el principio de irrenunciabilidad de derechos laborales que establecen los Arts. 229 y 236, numeral 2, de la Constitución de la República, promoviéndose la aplicación de un decreto ejecutivo por sobre el ordenamiento constitucional, lo que contraviene el principio de jerarquización normativa que establece el Art. 424 de la misma Constitución. Este estudio se apoya con la realización del trabajo de campo que comprende la realización de una encuesta a treinta personas contadas entre ex-servidores públicos y abogados conocedores de la materia, así como de una entrevista a cinco expertos entendidos en el

tema. Finalmente se elaboran las conclusiones, recomendaciones y propuesta de reforma legal.

ABSTRACT

This thesis comprises a detailed study of the constitutional legal issue that involves the allocation of the constitutional rights of public servants , the effect of the application under Section 8 of Executive Order No. 813 , which refers to mandatory waiver the job , figure that is absolutely foreign to the State constitutional rights , and the right to job security that is enshrined as the first guarantee of public servants in Article 23 , paragraph a) of the Constitution and is also inconsistent with the waiver based on the offer of a stimulus from the state to benefit from plans retrenchment or voluntary separation . A deep study on the unconstitutionality of Article 8 of Executive Order No. 813 is performed , from which entails the violation of constitutional rights , labor stability, legal security, due process, the right to life dignified , and very clear so contravenes the principle of inalienability of labor rights that establish the Arts. 229 and 236, paragraph 2, of the Constitution of the Republic , promoting the implementation of an executive decree on constitutional law , which contravenes the principle of regulatory hierarchy established by Article 424 of the Constitution. This study supports the completion of the field work that includes a survey counted thirty people between public and knowledgeable lawyers servers, as well as an interview with five experts on the subject. Finally, conclusions, recommendations and proposals for legal reform are made.

3.- INTRODUCCIÓN

El Art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, así como la protección contra el desempleo, como una garantía fundamental común a todo hombre o mujer, lo que también es reconocido a plenitud en la Constitución de la República del Ecuador, cuando entre los derechos del buen vivir en el Art. 33 se establece, el trabajo es un derecho y un deber social, fuente de realización personal y base de la economía; por lo que es indispensable y consustancial el derecho a la estabilidad laboral del cual depende precisamente el ejercicio del derecho humano y constitucional señalado, para lo que se ha creado todo un marco jurídico para protegerlo; sin embargo el derecho a la estabilidad de los servidores públicos ha venido siendo afectado en los últimos tiempos por efecto de la aplicación de políticas de carácter neoliberal que pretenden combatir la abultada burocracia de la administración pública, a través de prácticas violatorias de derechos fundamentales de los servidores, como es el caso del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, que incluye un artículo innumerado a continuación del Art. 108 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), donde se establece como potestad exclusiva de las entidades estatales la de establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en el literal k) del artículo 47 de la LOSEP, estableciendo sin

embargo, que las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración, creando de esta forma la figura de la renuncia obligatoria, lo que se contrapone absolutamente con la irrenunciabilidad de derechos que establece como principio de los derechos de los trabajadores el Art. 326, numeral 2, de la Constitución de la República del Ecuador, así como con el trabajo en condiciones satisfactorias, de equidad y protección contra el desempleo que destaca como derecho humano (fundamental) el Art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Es menester acotar que incluso la irrenunciabilidad de derechos de los servidores públicos se consagra de manera especial en el primer inciso del Art. 229 de la Constitución de la República, y precisamente el primer derecho irrenunciable señalado en el Art. 23, literal a) de la Ley Orgánica de Servicio Público, es el derecho a la estabilidad en el puesto de trabajo.

La violación del derecho fundamental al trabajo de las servidoras y servidores públicos del Ecuador, así como la afectación del principio constitucional de irrenunciabilidad de derechos, atropella de manera grave el derecho a la estabilidad laboral, y lesiona no solo los legítimos intereses de aquellos, sino que perjudica a sus familias que ven menguadas su satisfacción de las necesidades básicas en virtud de que en muchos casos el afectado directo es el único generador de ingresos para el núcleo filial. Esto ha creado una situación de desesperación y

angustia para miles de familias ecuatorianas, y crea un peligroso escenario de inseguridad jurídica, que resulta inaceptable en el espectro de un Estado constitucional de derechos.

El Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, causa profunda afectación a derechos constitucionales como son el derecho al trabajo, la estabilidad laboral, la seguridad jurídica, el derecho a una calidad de vida digna, así como los principios constitucionales de irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales, por lo que es indispensable asumir una posición propositiva frente a este tema, propendiendo de manera especial a la realización de reformas urgentes que tiendan a garantizar los derechos fundamentales de las servidoras y servidores públicos, que actualmente se encuentran en evidente estado de inseguridad.

Es con base en la problemática jurídica anotada que he optado por proponer mi tesis de Licenciatura en Jurisprudencia con el tema: "AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR EFECTO DE APLICACIÓN DEL DECRETO EJECUTIVO No. 813", términos en los que pretendo brindar al lector una idea global sobre la temática que motiva esta investigación. La sistematización del presente estudio se ha realizado de la siguiente manera:

En primer lugar se procede a la presentación formal de aspectos convencionales de la tesis, como son las páginas preliminares, el

resumen, abstract e introducción. A continuación se elabora la revisión de literatura con respecto al problema de investigación, construyendo primeramente un marco conceptual referente a los derechos humanos, Estado, administración pública, servicio público, servidores públicos, y derecho a la estabilidad laboral. Sobre esta base se trabaja el marco doctrinario, que comprende a la administración pública como servicio a la colectividad, los principios de la administración pública, la evolución histórica y las bases doctrinarias sobre el derecho a la estabilidad laboral; y luego se realiza el marco jurídico, partiendo de los preceptos constitucionales referentes a la administración pública, así como del derecho al trabajo en el mismo ámbito constitucional, los servidores públicos en el espectro de la Ley Orgánica de Servicio Público, las causales de cesación de funciones de las servidoras y servidores públicos, y la afectación de los derechos constitucionales de los servidores públicos por efecto de la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813.

En la parte complementaria de la investigación se procede a la presentación de materiales y métodos utilizados, presentación y discusión de resultados, conclusiones, recomendaciones y finalmente se erige la propuesta de reforma a la Ley Orgánica de Servicio Público, como una alternativa válida para asegurar la intangibilidad de los derechos de las servidoras y servidores públicos.

Es preciso anotar finalmente, que la estructura formal de la presente investigación se encuentra configurada de conformidad con el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, y de manera especial con relación a las normas específicas dictadas por el Área Jurídica, Social y Administrativa, y concretamente por la Carrera de Derecho.

4.- REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL.

4.1.1. CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS.

Cuando hablamos de la palabra *derecho*, hacemos hincapié en un poder o facultad de actuar, un permiso para obrar en un determinado sentido o para exigir una conducta de otro sujeto.

El tratadista italiano Luigi Ferrajoli, con respecto a los términos articulados *derechos humanos*, señala: “Son llamados *humanos* porque son del hombre, de la *persona humana*, de cada uno de nosotros. El hombre y la mujer son los únicos destinatarios de estos derechos. Por ende, reclaman reconocimiento, respeto, tutela y promoción de parte de todos, y especialmente de la autoridad.”¹

Es claro entonces que estos derechos son inherentes a la persona humana atendiendo a su naturaleza misma de ser inteligente, así también son inalienables e imprescriptibles. No están bajo el comando del poder político, sino que están dirigidos exclusivamente por el hombre.

¹ FERRAJOLI, Luigi, El Fundamento de los Derechos Fundamentales, Edit. Trotta, Madrid, 2010, pág. 17.

Para el tratadista Hans Kelsen, “Los derechos humanos son aquellas condiciones instrumentales que le permiten a la persona su realización. En consecuencia subsume aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”²

Para la Organización de las Naciones Unidas, ONU, “Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.”³

Así como todos los hombres poseen un derecho, siempre otro hombre o Estado deberá asumir una conducta frente a esos derechos, de cumplir con determinadas obligaciones de dar, hacer u omitir; por lo general el ente estatal como efecto del contrato social, asume el papel de garante de los derechos fundamentales de los ciudadanos que se encuentren bajo su imperio, a cambio de esta seguridad jurídica y de la protección de sus

² KELSEN, Hans, Teoría pura del Derecho, segunda edición, traducción del alemán de Vernengo Roberto J., Edit. Porrúa – UNAM, México, D.F., 1991, p. 101.

³ <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx> (20-IV-2014).

bienes jurídicos, los ciudadanos aceptan las limitaciones a sus libertades y el sometimiento irrestricto a la Ley, que implica como requisitos indispensables la vida en sociedad, regulada y liderada por la majestad suprema del Estado.

Mucho tienen que ver los derechos humanos con la democracia. Los Estados donde se los reconoce, respeta, tutela y promueve son democráticos. Y los que no los reconocen son no democráticos, o bien, autoritarios o totalitarios.

Desde esta perspectiva los derechos humanos son aquellas libertades, facultades, instituciones o reivindicaciones relativas a bienes primarios o básicos que incluyen a toda persona, por el simple hecho de su condición humana, para la garantía de una vida digna. Son independientes de factores particulares como el estatus, sexo, orientación sexual, etnia o nacionalidad; y son independientes o no dependen exclusivamente del ordenamiento jurídico vigente. Desde un punto de vista más relacional, los derechos humanos se han definido como las condiciones que permiten crear una relación integrada entre la persona y la sociedad, que permita a los individuos ser personas, identificándose consigo mismos y con los otros.

Habitualmente, se definen como inherentes a la persona, irrevocables, inalienables, intransmisibles e irrenunciables. Por definición el concepto

de derechos humanos es universal (para todos los seres humanos) e igualitario, así como incompatible con los sistemas basados en la superioridad de una casta, raza, pueblo, grupo o clase social determinados. Según la concepción iusnaturalista tradicional, son además atemporales e independientes de los contextos sociales e históricos.

Los derechos humanos, herederos de la noción de derechos naturales, son una idea de gran fuerza moral y con un respaldo creciente. Legalmente, se reconocen en el Derecho interno de numerosos Estados y en tratados internacionales. Para muchos, además, la doctrina de los derechos humanos se extiende más allá del Derecho y conforma una base ética y moral que debe fundamentar la regulación del orden geopolítico contemporáneo. La Declaración Universal de los Derechos Humanos se ha convertido en una referencia clave en el debate ético-político actual, y el lenguaje de los derechos se ha incorporado a la conciencia colectiva de muchas sociedades. Sin embargo, existe un permanente debate en el ámbito de la filosofía y las ciencias políticas sobre la naturaleza, fundamentación, contenido e incluso la existencia de los derechos humanos; y también claros problemas en cuanto a su eficacia, dado que existe una gran desproporción entre lo violado y lo garantizado estatalmente.

Los derechos humanos desde una perspectiva teórica se dividen en dos categorías: derechos positivos y derechos negativos. Los derechos

negativos, como el derecho a la intimidad, se definen exclusivamente en términos de obligaciones ajenas de no injerencia; los derechos positivos, por el contrario, imponen a otros agentes, tradicionalmente –aunque ya no de manera exclusiva– el Estado, la realización de determinadas actividades positivas. Otra clasificación muy extendida es la que ordena los derechos humanos en tres o más generaciones, atendiendo por lo general al momento histórico en que se produjo o produce su reivindicación.

En relación con la temática de la presente investigación, es preciso tener en cuenta que derechos fundamentales como son la seguridad jurídica, el debido proceso, el derecho al trabajo, el derecho al proyecto de vida, entre otros, que se encuentran debidamente reconocidos en la Constitución de la República vigente desde el 20 de octubre del año 2008, y que son derechos humanos de las personas, y como tales, el Estado, está en el deber irrestricto de crear sistemas procesales coherentes con tales bienes jurídicos, especialmente en el ámbito laboral donde existe mayor susceptibilidad de afectación de los derechos de los ciudadanos. En el caso del Ecuador, como se anuncia en la problemática de investigación, esto no ocurre, y por ende se produce la afectación de dichos bienes jurídicos sustanciales, en la forma en que se verá en páginas posteriores.

4.1.2. CONCEPTO DE DERECHO AL TRABAJO.

En aras de la adecuada fundamentación teórica del presente trabajo, es necesario partir primeramente del análisis de algunos conceptos doctrinarios en relación con el término TRABAJO que constituye tema central de la misma:

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, con respecto al trabajo, anota lo siguiente: "sin discrepancias importantes el "*travail*" (francés e italiano) y el "*trabalho*" (portugués) deriva de indudables voces latinas, con la idea de sujeción y de penoso. Para unos proviene de *trabs*, *trabis* = traba; por el trabajo es la traba o sujeción del hombre. Para la Academia Española, el origen es también latino: de *tripalium*, aparato para sujetar las caballerías, voz formada de *tripalis*, algo de tres palos."⁴

Según el Dr. Guillermo Cabanellas de Torres, conceptúa al trabajo como: "El esfuerzo humano, físico o intelectual, aplicado a la producción u obtención de la riqueza. Toda actividad susceptible de valoración económica por la tarea, el tiempo o el rendimiento. Ocupación de conveniencia social o individual, dentro de la licitud, Obra. Labor. Tarea. Faena. Empleo. Puesto. Destino. Cargo. Oficio. Profesión. Solicitud. Intento. Propósito. Desvelo. Cuidado. Dificultad. Inconvenientes.

⁴ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Tomo IV, Madrid, Edición 2011, p. 2001.

Obstáculo. Perjuicio. Molestia. Penalidad. Hecho desfavorable o desgraciado. Operación de máquina. Aparato. Utensilio o herramienta aplicada a un fin. Resultado contrario a su eficacia o solidez, proveniente del esfuerzo o de la acción de un vehículo, mecanismo u otro cuerpo sujeto a iguales efectos físicos. En la jerga, prisión o cárcel; y antaño, galeras."⁵

Las acepciones de mayor interés para el Derecho y campos afines, debe ampliarse con el concepto del trabajo en dos aspectos de complicada separación: el económico y el laboral. Todo hombre, por la ley propia de la naturaleza, que sólo limitadamente y en pueblos indolentes, con necesidades mínimas o de natural fertilidad, brinda productos bastantes sin esfuerzo humano, ha de trabajar para obtener la subsistencia; y aunque la máquina obra al fin del trabajo intelectual de quien la concibe y mejora y del material del que fabrica, alivia en buena parte cuanto de penoso tenía el trabajo antiguamente, no podrá eliminarse por complejo; puesto que, a más de esas imprescindibles tareas de hacer las máquinas, está la de ponerlas en actividad, cuidarlas y repararlas; aparte de la eterna incógnita, de conocimiento imposible, que pende sobre el mundo y la aplicación de las fuerzas del hombre para dirigirlo y aprovecharlo.

En un concepto de Barcia citado por Cabanellas se establece: "El trabajo es la profesión universal del hombre; pues, aquel constituye el empleo

⁵ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Decimocuarta Edición, Edit. Heliasta, Argentina, 2000, p. 501.

natural de nuestras fuerzas y aptitudes; en su consecuencia, trabaja el sabio, trabaja el ignorante, trabaja el rico, trabaja el pobre. Se percibe en esa perspectiva una identidad tal entre trabajo y vida, que permitiría concluir que hasta el indolente trabaja; puesto que respira, se alimenta y duerme..."⁶

Sin embargo, en la línea de las actividades socialmente positivas, Garriguet expone cuatro acepciones de la voz trabajo, en el proceso de la producción:

- a) El ejercicio de la actividad, cualquiera sea su esfera y forma; desde el momento en que el hombre despliega actividad, hay trabajo;
- b) Económicamente, el trabajo constituye el esfuerzo más o menos penoso impuesto al hombre para producir un objeto útil, que satisface sus necesidades o las ajenas;
- c) Cual medio ordinario para procurarse las cosas necesarias a la vida; y,
- d) El objeto creado, la utilidad conseguida; el producto, la obra.

Refiriéndome de manera directa al campo del derecho laboral, en la más estricta significación jurídica, el trabajo implica la prestación realizada a otro, mediante contrato de acuerdo tácito de voluntades, a cambio de una

⁶ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 21ava Edición, Tomo VIII, Edit., Heliasta, Argentina, p. 130.

remuneración por tal concepto, y en situación de subordinación y dependencia. Para hablar de trabajo en esta esfera, se requiere la situación de obligatoriedad, libremente consentida por las partes; aunque persista la desigualdad entre quien necesita ganar su sustento y el que puede elegir sus servidores o auxiliares. Con tales premisas existe trabajo, aunque no se despliegue realmente esfuerzo físico o intelectual; como en los casos de modelos, vigilantes, comparsas, suplentes a la espera de actuar y otros casos en que el individuo se reduce a hacer acto de presencia o se coloca en disposición de prestar el servicio, no efectivo por motivos ajenos a su voluntad.

En mi criterio, el trabajo consiste en toda actividad humana desplegada en aras de la producción de bienes o servicios destinados a satisfacer sus propias necesidades o las de sus semejantes. Esta actividad determina su modo de vida, y tiende a agudizar las destrezas de la persona en una determinada actividad u oficio, dando como producto una remuneración o una utilidad que le permite la satisfacción de sus necesidades básicas.

En cuanto al derecho del trabajo, me parece conveniente en primer lugar delimitar el campo que este abarca, y para ello, me permito enunciar algunas de las definiciones que se han dado de esta rama del Derecho y si es posible, arribar a una definición que corresponda a dicha naturaleza.

Los puntos de vista desde los cuales se ha definido el Derecho del Trabajo son:

- a) De acuerdo a los fines del Derecho del Trabajo, Trueba Urbina nos dice que: "Derecho del Trabajo es el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana".⁷

Mario de la Cueva, manifiesta que "El nuevo Derecho es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital".⁸

- b) Desde el punto de vista del sujeto, los profesores alemanes Hueck y Nipperdey expresan que el derecho del trabajo es el "derecho especial de los trabajadores dependientes", y en la misma línea, un manual reciente, publicado por el Ministerio del Trabajo de la República Federal Alemana, "el derecho del trabajo comprende las normas estatales y autónomas que regulan las relaciones entre empleadores y trabajadores", como también el marco legal de las condiciones dentro de las cuales se ha de realizar el trabajo".⁹

⁷ CITADO POR ROBALINO BOLE, Isabel, Manual de Derecho del Trabajo, Edit. Fundación Antonio Quevedo, Quito, 2003, p. 3.

⁸ Ibidem, p. 4.

⁹ ROBALINO BOLE, Isabel, Ob. Cit. p. 5

- c) Según el objeto, Rafael Caldera nos habla de "conjunto de normas jurídicas que se aplican al hecho social del trabajo, tanto por lo que toca a las relaciones entre quienes intervienen en él y con la colectividad en general, como el mejoramiento de los trabajadores en su condición de tales".¹⁰

Alfredo Montoya Melgar dice que "el Derecho del Trabajo es un sector del ordenamiento jurídico que se ocupa de la regulación del fenómeno humano del trabajo."¹¹

- d) Otros se refieren a la relación en sí misma. Y así el profesor español Pérez Botija define al Derecho del Trabajo como "el conjunto de principios y normas que regulan las relaciones de empresarios y trabajadores y de ambos con el Estado a los efectos de la protección y tutela al trabajo."¹²

Y los profesores Rivero y Savatier, anotan: "conjunto de reglas jurídicas aplicables a las relaciones individuales y colectivas que nacen entre empleadores y trabajadores con ocasión del trabajo".¹³

El tratadista mexicano Néstor del Buen, nos habla de "un conjunto de normas que directa o indirectamente derivan de la prestación, libre, subordinada y remunerada de servicios personales y cuya función es

¹⁰ Idem, p. 6.

¹¹ Idem, p. 6.

¹² Idem, p. 6.

¹³ Idem, p. 7.

producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social".¹⁴

En la formulación de estos diversos conceptos hay nociones que se identifican en cada uno de ellos, y que serán analizadas al hablar de las características del derecho al trabajo de acuerdo a la visión de diversos tratadistas.

El derecho del trabajo se singulariza por su carácter protector del trabajador. Se trata de normas e instituciones que protegen a los trabajadores. Es, en una expresión más fuerte aún, a pesar de su sobriedad y de su aparente positivismo "el derecho especial de los trabajadores dependientes", porque ellos son más susceptibles a sufrir vulneración, por parte de los empleadores o patronos, que aquellos trabajadores por cuenta propia que no dependen de un empleador.

Su finalidad y objeto es la justicia social a través de la regulación de las relaciones entre empleadores y trabajadores.

Los autores mexicanos, especialmente el profesor Mario de la Cueva y Néstor de Buen, hablan de un derecho de la clase trabajadora.

¹⁴ ROBALINO BOLE, Isabel, *Obra Citada*, p. 7.

La distinción entre preceptos legales y preceptos autónomos a los que se refieren los autores alemanes corresponde a la idea de que el Derecho del Trabajo es un derecho en expansión.

Las características señaladas, al mismo tiempo que nos definen el campo de aplicación del Derecho del Trabajo, establecen sus límites. Algunas definiciones nos hablan de normas que se aplican al "hecho social trabajo", de la "protección y tutela del trabajo", mientras autores como los profesores Hueck y Nipperdey al definir al Derecho del Trabajo como aquel derecho especial de los trabajadores dependientes. Lo limitan especialmente a la regulación de la relación de trabajo sin que tenga una aplicación al hecho mismo del trabajo en sus diversas manifestaciones.

Aquí se encuentra, quizá, lo esencial en la diferencia que algunos quieren ver entre "Derecho Social" y "Derecho del Trabajo", dando al primero un campo de aplicación mucho más amplio. Hay sin duda fenómenos que escapan a la normativa legal de aquello que se llama "Derecho del Trabajo", "Código Obrero" o "Código del Trabajo". Habrá que dilucidar si se trata de dos campos: uno más vasto, el del Derecho Social, dentro del cual se incluiría al Derecho del Trabajo o, bien, si englobamos todas las normas legales que se aplican al hecho social del trabajo bajo una misma denominación dentro de esta rama del Derecho.

4.1.3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CONCEPTOS.

Según la Real Academia Española de la Lengua, el término “administración” significa, acción y efecto de administrar y “administrar” proviene del verbo latino “administrare” que quiere decir servir, gobernar o ejercer algún cargo. Además el término “administrare” etimológicamente esta constituido por las raíces latinas de “ad”, “manus” y “tráhere” todo esto significa prestación de servicios, es decir, de traer a mano algo. Por lo que en su esencia es la actividad subordinada de quien sirve a favor de su beneficiario.¹⁵

En definitiva lo que se entiende por “Administración, en general, consiste en el ejercicio consciente e intencional de cierta actividad cumplida por el administrador con el propósito de obtener un fin determinado”.¹⁶

El Dr. Jorge Zavala Egas, con respecto a la categoría jurídico-administrativa que nos ocupa, anota: “Así, para nosotros, es Administración pública todo órgano con potestad pública (elemento subjetivo) que desempeña unas funciones administrativas que le están reservadas en el marco constitucional y legal (elemento objetivo), para la

¹⁵ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Tomo I, Edit. Castell, Madrid, 2005.

¹⁶ GRANJA GALINDO, Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Editorial Jurídica del Ecuador, Quinta edición actualizada, Quito-Ecuador, 2006, pág. 96-97.

satisfacción de los intereses generales (elemento teleológico o finalista).”¹⁷

Desde esta perspectiva la administración pública es el ejercicio institucional del gobierno a través de entes públicos, destinados a atender los servicios y requerimientos de la población en los diversos ámbitos, ejerciendo su potestad administrativa bajo la estricta delegación del Estado y en un marco de estricta constitucionalidad y legalidad.

Por varios siglos la administración pública se ha ido transformando y acoplándose a las múltiples necesidades que seguían de las relaciones estatales, interpersonales y privadas de la población, que eran regulados por la administración estatal en principio, pero surge la división en varios tipos de administración lo que hoy se puede denominar como una clasificación.

La clasificación de la administración se encuentra ligada básicamente por la actividad o por el fin que persiguen y se lo podría clasificar por los siguientes tipos, por así decirlo en:

- Administración particular
- Administración pública.

¹⁷ ZAVALA EGAS, Jorge, Lecciones de Derecho Administrativo, EDILEX S.A., Guayaquil, 2011, pág. 214.

- Administración familiar.
- Administración municipal.
- Administración provincial.
- Administración regional.
- Administración nacional.
- Administración civil.
- Administración eclesiástica.
- Administración militar, etc.

En definitiva se podría llegar a considerar que existen clases de administraciones como existen actividades humanas, y la diferencia entre la administración particular y la administración pública está evidenciado en cuanto a la calidad de los sujetos que la ejercen así como hacia quiénes y en relación con qué fines se realizan. Pero ocupémonos fundamentalmente de la administración pública, en particular, para irnos adentrando en nuestro tema; y, a continuación vamos a detallar algunas definiciones que encontramos en la doctrina.

“La administración pública es una ciencia y arte, a la vez, a la vez que tiene por objeto el conocimiento y practica 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”.¹⁸

En esta concepción se dan varios aportes interesantes, por ejemplo se refleja elementos que tienen que ver con el convivir diario de las entidades que representan al Estado a través de la administración pública en sus distintos ámbitos, este reflejo no es más que relación diaria entre las personas que laboran en las entidades públicas en general y de los particulares. Así mismo, diremos que la administración pública:

Granja Galindo señala que “Es administración pública todo órgano con potestad pública (elemento subjetivo) que desempeña unas funciones que están reservadas en el marco constitucional y legal (elemento objetivo), para la satisfacción de los intereses generales (elemento teleológico o finalista)... La trilogía de los elementos sujeto-poder, actividad y fin es determinante para conceptuar a los entes que se constituyen como Administraciones Públicas, por ello no participamos de la búsqueda de un criterio subjetivo-orgánico u objetivo-funcional para definirla”.¹⁹

La definición emitida por este autor es sin duda una de las principales, pues nos brinda muchos elementos de juicio sobre todo al establecer que para la definición de la administración pública únicamente se requiere de la presencia de los elementos sujeto-poder, actividad y fin.

¹⁸ GRANJA GALINDO, Nicolás, Ob. Cit., pág. 99.

¹⁹ ZAVALA EGAS, Jorge, Ob. Cit., pág. 43-44.

El tratadista Aníbal Guzmán Lara señala: “La administración pública es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de las leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económico, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar soluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren”.²⁰

Como vemos todas las definiciones coinciden en algo muy claro, como lo es la presencia de los tres aspectos fundamentales para que exista o se considere una Administración Pública, son: sujeto, actividad y fin.

Ensayando una definición de administración pública diré que son entes jurídicos creados por la Constitución y la ley, con la finalidad de que, con la aplicación de varias actividades de naturaleza administrativa de la cosa pública, se logre el bien común de sus beneficiarios, que son todos los ciudadanos vinculados a la correspondiente institución.

4.1.4. EL SERVICIO PÚBLICO.

Con relación al servicio público como categoría del Derecho Administrativo la enciclopedia on line Wikipedia, señala lo siguiente:

²⁰ GUZMÁN LARA, Aníbal, citado por Herman Jaramillo Ordóñez, Manual de Derecho Administrativo, Unidad de Publicaciones de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad Nacional de Loja, Quinta Edición, Loja –Ecuador, 2002, pág. 91.

“Servicio público es el conjunto de prestaciones reservadas en cada Estado a la órbita de las administraciones públicas y que tienen como finalidad ayudar a las personas que lo necesiten. Suelen tener un carácter gratuito, que corre a cargo del Estado, son propios de los países con un Estado de bienestar.”²¹

Desde la perspectiva del concepto anotado es evidente que el servicio público es el fin primordial de la administración pública, y consiste concretamente en el conjunto de prestaciones que brinda el Estado a los ciudadanos para satisfacer sus diversas necesidades en materia de servicios públicos. Al igual que la administración pública el servicio público se materializa en un espectro de estricta constitucionalidad y legalidad.

El Estado moderno no es más que una comunidad o corporación de servicios públicos cuyos agentes son los gobernantes. Por lo tanto, es de entender que las funciones del Estado son todas aquellas actividades que los gobernantes ejercen para crear, organizar y asegurar el funcionamiento ininterrumpido de los servicios públicos. En consecuencia, cabe concluir que para esta doctrina administración y servicios públicos son la misma cosa.

En el ordenamiento constitucional, entre los valores que debe consolidar el Estado se consagra el *sumay kawsay*, es decir, el bien vivir, el cual se

²¹ http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio_p%C3%BAblico, consulta realizada el día 19 de diciembre del año 2013.

logra en parte, mediante una adecuada creación y prestación ininterrumpida del servicio público. A partir de allí, se desprende que los "servicios públicos" son las actividades asumidas por órganos o entidades públicas o privadas, creados por la Constitución o por Ley, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien sea en forma directa, mediante concesionario o, a través de cualquier otro medio legal, con sujeción a un régimen de derecho público o privado, según corresponda.

Es por ello, que cuando nos referimos a que toda tarea llevada a cabo por una entidad pública, bien se trate de un órgano del Estado (nacional, estatal o municipal) como persona jurídica de derecho público de carácter territorial, o, de un ente descentralizado (instituto autónomo, empresa del Estado), decimos que «son actividades asumidas por órganos o entidades públicas o privadas». No obstante, la prestación del servicio público no puede ser irregular ni discontinua, ni debe atender a un fin particular.

Si bien existen características, que se desprenden del servicio público, encontramos que el mismo debe ser prestado para cubrir necesidades de interés general, y no particular. Por lo tanto, la prestación del servicio público no debe perseguir fines de lucro.

Generalmente, los servicios públicos deben ser ejercidos por un organismo, pero también pueden hacerlo los particulares, bajo la

autorización, control, vigilancia y fiscalización del Estado, con sujeción al ordenamiento jurídico permanente. En sentido general el servicio público, está sometido al régimen legal de derecho público, pero, también puede estar sometido a un régimen de derecho privado, siempre y cuando así lo disponga expresamente la Ley.

El tratamiento oficial de la materia de servicios públicos ha pasado por etapas divergentes de transformación (del Estado prestador de servicios al Estado regulador), hacia una nueva regulación jurídica e institucional donde se establece taxativamente la función ejercida por la Administración Pública como ente rector de las políticas públicas, sujeta al servicio público o interés general, estando en consecuencia al servicio de la ciudadanía sin ningún tipo de distinciones, privilegios o discriminaciones.

Estos son los principales aspectos de naturaleza conceptual que se pueden anotar con respecto al servidor público.

4.1.5. EL SERVIDOR PÚBLICO. CONCEPTOS.

Para el desenvolvimiento de la administración pública, el Estado se vale de los servidores públicos. El servidor, como un profesional de carrera forma parte de una compleja estructura administrativa.

El Dr. Herman Jaramillo, manifiesta que "Para el servidor público, prestar servicios públicos es una carrera y una profesión, para ello es preciso que exista, vocación y aptitudes para el trabajo con alto sentido de responsabilidad que concite el respeto de la ciudadanía. El prestigio y el status social de una entidad pública dependerán del cumplimiento de las funciones, de la calidad de los servicios y de la conducta social de los integrantes. En la medida en que un funcionario o empleado contravenga a las normas jurídicas y al postulado de los principios éticos y de las buenas costumbres, en esa misma medida lesionará el buen nombre y prestigio de la entidad a la cual pertenece. Como profesión, el servidor de carrera se encuentra amparado por la Constitución Política y la Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa. Los indicadores jurídicos garantizan la justicia como la eficiencia en el trabajo; estimulan el principio de la superación; premian el esfuerzo; y, sancionan las incorrecciones."²²

A diferencia de la Constitución de 1998, el ordenamiento constitucional vigente desde el 20 de Octubre de 2008, en su Art. 229, define con claridad la condición de servidor público, en los siguientes términos: "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."²³

²² JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman, Manual de Derecho Administrativo, Unidad de Publicaciones de la Facultad de Jurisprudencia, Universidad Nacional de Loja, Quinta Edición, Loja –Ecuador, 2002, p. 203.

²³ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Gaceta Constitucional, Ecuador, Junio de 2008.

Es decir, para la Constitución de la República, tiene la condición de servidor público toda persona que a cualquier título preste sus servicios en el sector público, sea este un dignatario de elección popular, un servidor de carrera, un servidor contratado, e incluso a aquél que presta un servicio público o brinda su contingente en el sector público incluso a título de reemplazo temporal de otro servidor. Es importante hacer notar que incluso los trabajadores de las entidades públicas cuya relación se rige por el Código del Trabajo, de acuerdo a la definición constitucional anotada, responderían plenamente a la condición de servidores públicos.

El Art. 4 de la Ley Orgánica de Servicio Público, con respecto a los servidores públicos, conceptúa lo siguiente: “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.”²⁴

Es clarísimo que cabe la categoría de servidor público a toda persona que preste servicios en el sector público, es decir en las entidades establecidas en el Art. 225 de la Constitución de la República del Ecuador, con las salvedades que pudieran dar por la prestación de servicios públicos a través de entes privados, en cuyo caso las personas encargados del servicio no tiene la condición de servidores públicos.

²⁴ LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, LOSEP Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a enero de 2014.

De acuerdo al criterio del Dr. Manuel Sánchez Zuraty, el servidor público es el "Ciudadano ecuatoriano comprendido en el servicio civil, que ejercen funciones públicas remuneradas, en dependencias fiscales o en otras instituciones de derecho público y en instituciones de derecho privado, con finalidad social o pública, y que es legalmente nombrado."²⁵

Desde mi punto de vista, el servidor público, es la persona que desempeña actividades administrativas en el sector público, por haber recibido nombramiento o delegación expresa mediante cualquiera de las formas admitidas en la ley de parte del Estado para tal efecto.

Queda claro, que sería imposible el funcionamiento del Estado sin una organización administrativa estructurada a base de principios jurídicos racionales, éticos y técnicos. Con verdadera unción cívica le corresponde al servidor público impulsar la transformación económica y social del país, garantizar, de conformidad con la ley, los más eficientes servicios en beneficio de la comunidad, dirigir y coordinar las actividades del Estado en el espacio para el que ha recibido la delegación de parte de aquél para desempeñar funciones de carácter administrativo.

La doctrina del derecho administrativo identifica cuatro clases de servidores públicos: a) El trabajador público; b) El empleado público; c) El

²⁵ SÁNCHEZ ZURATY, Manuel, Diccionario Básico de Derecho, II Tomo, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2000, p. 401.

funcionario público; y d) Los funcionarios de gobierno. Aunque debe quedar claro que para la Ley Orgánica de Servicio Público vigente en nuestro país, todas estas categorías se asimilan bajo el rubro de servidores públicos.

El trabajador público es la persona que realiza una obra o presta un servicio frente al Estado o a un ente público seccional por plantilla de jornales o bien dentro de una institución oficial autónoma, cuando la relación laboral emana de un acto o contrato administrativo.

El empleado público, en sentido gramatical, es aquella persona que participa y desempeña funciones públicas o, desde un punto de vista amplio, es toda persona que colabora o contribuye a que se lleven a cabo funciones estatales. Sin embargo, noción tan amplia debe restringirse en términos jurídicos, ya que en nuestro sistema, no toda persona que participa de las funciones estatales puede considerarse servidor público, como sería el caso por ejemplo de un empleado de una empresa concesionaria que se ha hecho cargo de la prestación de un servicio público, pues obviamente en este caso la relación de dependencia del trabajador o empleado es con respecto a la empresa o entidad concesionaria.

Sobre tal punto se entiende que en nuestro ámbito jurídico son elementos indispensables de la figura del servidor público, los siguientes: a) Ser

nombrado por autoridad pública competente; b) Que su actividad tenga como fin la colaboración o participación para la realización de funciones estatales; y c) Que es preciso que realice su actividad como parte integrada en un órgano o institución del Estado.

Ahora bien los empleados públicos se distinguen claramente de los funcionarios, aunque ambos por definición constitucional tienen la condición de servidores públicos, porque ellos no tienen poder de decisión en cuanto a las políticas y orientaciones de la voluntad estatal, sino que solamente colaboran o participan en las actividades que favorecen la realización de dicha voluntad y orientación, mientras que el funcionarios públicos se caracterizan por disponer de poder de decisión y de representación del Estado. Esta clasificación proviene más propiamente de la doctrina que de la Ley, pues en el marco jurídico que rige a los servidores públicos en la actualidad no existe de manera expresa la definición de empleado público y de funcionario público, considerando de manera genérica bajo el término servidor público a empleados y funcionarios.

Existen cuatro categorías de funcionarios públicos a saber:

- 1) Altos Funcionarios o Dignatarios de Gobierno: Son electos por los ciudadanos mediante elección de primer grado, como es el caso del

presidente y vicepresidente de la República, los asambleístas que conforman la Asamblea Nacional, los representantes al Parlamento Andino, los prefectos y vice-prefectos, los alcaldes, concejales y miembros de las juntas parroquiales; así como los funcionarios designados por el parlamento para el ejercicio de determinadas funciones públicas, como es el caso del Procurador General del Estado, Contralor General del Estado, Ministro Fiscal General del Estado, Miembros de la Corte Constitucional, Miembros del Consejo Nacional de Participación Ciudadana y Control Social, Defensor del Pueblo, Miembros del Consejo Nacional Electoral, entre otros. Todos ellos ostentan ese carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el Estado y los particulares; tienen poder de decisión y por lo general gozan de fuero de Corte Nacional de Justicia, en el sentido de que no pueden ser juzgados por los delitos oficiales y comunes, si no es por el juez de su fuero, y en algunos casos con el cumplimiento de ciertas formalidades especiales, como es por ejemplo la autorización para iniciar el enjuiciamiento penal que previamente debe otorgar la Asamblea Nacional en el caso del Presidente y del Vicepresidente de la República, así como de los asambleístas que previamente deben ser despojados de su inmunidad parlamentaria.

- 2) Funcionarios Públicos: Se identifican con los funcionarios de gobierno en el sentido que ambos tienen poder de decisión frente a los

particulares y expresan o ejecutan la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se orienta a la realización de un fin público, lo cual los inviste de cierto carácter representativo. Este tipo de funcionarios se diferencian de los funcionarios de gobierno en varios aspectos: a) por la forma de su designación, que es una consecuencia de su nivel jerárquico; b) por actuar en una esfera de competencia más reducida; c) porque dependiendo de la organización administrativa de las distintas oficinas públicas, existe toda una gama de funcionarios de distinta jerarquía. En lo referente a la naturaleza de sus funciones, la de los funcionarios de gobierno o altos funcionarios presentan un matiz político, en oposición a la de los funcionarios públicos, en la que predomina su carácter técnico.

- 3) Empleados Públicos: A diferencia del funcionario público, este tipo de servidor no tiene carácter representativo en cuanto a que ejecute la voluntad del Estado; ya que el primero tienen poder de decisión frente a los particulares, mientras que el empleado es un mero ejecutor de órdenes e instrucciones. El empleado se encuentra en un nivel de menor trascendencia que el funcionario. El servidor público, en este caso, hace del trabajo el objeto principal de sus actividades, convirtiéndolas en una real profesión, esto es, una verdadera carrera administrativa, que va desde su ingreso a la administración hasta su retiro por vejez (jubilación) o por incursión en las causales de

separación del cargo. Cabe agregar, que para ingresar al servicio civil y pertenecer a la carrera administrativa, se requiere que el servidor se someta a las pruebas de idoneidad, exámenes o concursos, pasar por el período de prueba que establece la ley, entre otros requisitos no exigibles a los funcionarios públicos.

- 4) **Trabajadores Públicos:** Prestan sus servicios en el Gobierno Central y en los entes descentralizados; dentro de la escala de servidores públicos están situados en el nivel jerárquico inferior, dado a que en la naturaleza de sus labores predomina el esfuerzo físico sobre el intelectual. Se encuentran en una situación laboral que se asemeja al trabajador privado, al estar regidos incluso por el Código de Trabajo.²⁶

En la esfera de los servidores públicos, el reconocimiento del derecho a la estabilidad laboral, no está concebida en beneficio de la persona física que ocupa el cargo, sino que el mismo actúa como garantía para que las actuaciones de los servidores públicos se ajusten a la ley; y es que, la estructura orgánica del Estado no responde a intereses particulares, sino que debe considerarse portadora de un interés público.

4.1.6. LA CARRERA DEL SERVICIO PÚBLICO.

El Dr. Jorge Zavala Egas, en su obra Lecciones de Derecho

²⁶ Cfr. JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman, Ob. Cit, ps. 254-255.

Administrativo, asumiendo que la carrera administrativa, merece un concepto igual a la carrera del servicio público, anota que aquella es “El conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos orientados a elevar el nivel de eficiencia de la Administración Pública y garantizar la estabilidad y promoción de los servidores públicos sobre la base del sistema de mérito.”²⁷

Entonces, se puede decir que la carrera del servicio público es un medio destinado a regular y a impulsar el servicio civil, procurando primordialmente a garantizar el derecho a la estabilidad de los servidores, así como la elevación de los niveles de eficiencia en el desarrollo de la administración pública, estableciendo las garantías esenciales de la estabilidad y la promoción del servidor público en virtud de los méritos y capacidades que este demuestre en el ejercicio de su función.

La carrera del servicio público se refiere a la posibilidad que tienen los servidores públicos no solo de permanecer en su puesto de trabajo, sino de ascender y promocionarse hacia otros puestos jerárquicamente superiores, y que le signifiquen mayores beneficios de carácter remuneratorio, en función de sus capacidades, de su capacitación y de su desempeño eficiente y probo en el ejercicio de su puesto de trabajo, cuestión que de hecho estaría vedada para el personal contratado por la

²⁷ ZAVALA EGAS, Jorge, Ob. Cit., pág. 101.

modalidad de servicios ocasionales, quienes no tendrían la posibilidad de promocionarse a mejores puestos o de lograr mayores beneficios, pese a que en todos los casos son sujetos de procesos de evaluación constante del desempeño de sus funciones.

Es importante señalar que la carrera del servicio público tiene por objetivo retener y atraer el recurso humano mejor calificado para optimizar y mejorar la calidad de los servicios del Estado, elevada meta esta, que al parecer no se persigue en el caso del numeroso personal contratado en forma permanente –aunque mediante contratos ocasionales sucesivos-, que de forma injusta y francamente ilegal es excluido de los beneficios que les significaría el ingreso a la carrera administrativa.

El tratadista Eduardo Thomea, manifiesta que entiende como carrera de servicio público a “La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos”.²⁸

El servicio público y la carrera administrativa en su naturaleza pretenden garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo del servidor público,

²⁸ THOMEA DOMÍNGUEZ, Eduardo, El Servicio Civil de Carrera, Edit., Claridad, México, 2002, p. 27.

promover la responsabilidad, diligencia y eficacia mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacidad permanente del personal que presta sus servicios en la administración pública, también se afirma que el servicio civil de carrera debe contribuir a asegurar la lealtad a la institución en un marco de eficiencia y honradez.

Se inserta en si dentro de la administración pública, el servicio público de carrera como una estrategia fundamental que permita modernizar los sistemas de administración de personal teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los servidores públicos al servicio del Estado lo que permite la consecución de los objetivos y metas de los gobiernos.

El sistema de concursos de méritos en la carrera del servicio público, indudablemente se nutre de los principios y valores constitucionales que apuntan no sólo a asegurar el eficaz y eficiente funcionamiento y la buena imagen de la administración, sino a desarrollar la concepción democrática, pluralista y participativa del Estado constitucional de derechos, mediante la garantía y efectividad del acceso a la función pública, la permanencia en ésta y el ascenso dentro de los cuadros ocupacionales, en condiciones de igualdad de trato y oportunidades, con fundamento exclusivo en los méritos y las capacidades de cada cual.

La regulación normativa para el ingreso a la carrera del servicio público estará, en principio, encaminada a establecer las condiciones del

concurso público abierto, porque de esta manera se garantiza la máxima competencia para el ingreso al servicio de los más capaces e idóneos, la libre concurrencia, la igualdad de trato y de oportunidades, y el derecho fundamental de acceder a la función pública, lo cual redundará, por consiguiente, en el logro de la eficiencia y la eficacia en el servicio administrativo.

La selección de los funcionarios en las diferentes entidades del Estado debe obedecer a la preparación académica, la experiencia y la calidad humana, la honestidad, la iniciativa, la innovación, la eficiencia y la eficacia en el desempeño laboral; pero si bien la garantía a la estabilidad de quienes se encuentren en la carrera del servicio público es un derecho, también lo es el de los ciudadanos a que en los organismos del Estado se vinculen a las personas mejor capacitadas y de mayor mérito.

El ascenso es un derecho de los servidores incorporados a la carrera del servicio público, condicionado a que obtengan el primer lugar en un concurso de méritos, al cual también tengan acceso particulares y otros servidores públicos, quienes deberán haber participado en igualdad de condiciones.

La razón fundamental de la carrera del servicio público es la de racionalizar el ejercicio de la función pública, mediante la creación de una

normatividad que regule el mérito para el ingreso, el ascenso, los concursos, la capacitación, las situaciones administrativas y el retiro del servicio.

Siendo la carrera un sistema técnico de administración de personal, cuyo objeto es garantizar el buen servicio y la eficiencia de la administración pública, corresponde al legislador desarrollar las reglas jurídicas tendientes a señalar, con base en el mérito, las condiciones para el ingreso y ascenso dentro del servicio en igualdad de oportunidades, y de garantizar la estabilidad en el empleo.

El Estado constitucional de derechos no sólo reconoce derechos constitucionales de diferente contenido y valor sino que propugna por su efectividad material, razón por la cual, es preciso armonizar la eficacia y la eficiencia del servicio público, con respecto a la especial protección al trabajo, que es un derecho, principio y valor fundamental de nuestro ordenamiento constitucional.

La carrera del servicio público tiene tres aspectos fundamentales a saber:

- a) busca la eficiencia y eficacia en el servicio público, circunstancia que obliga a la administración a seleccionar a sus servidores exclusivamente por sus méritos y capacidad profesional;
- b) asegura la igualdad de oportunidades, en consideración a que todas las personas tienen, según

sus méritos, la misma posibilidad de acceder al desempeño de cargos y funciones públicas; y, c) protege los derechos subjetivos derivados del ordenamiento constitucional en cuanto señalan la estabilidad en el empleo.

Los servidores públicos de carrera tienen un derecho adquirido a la estabilidad y a la promoción por méritos en beneficio de la función pública, situación que reconoce el derecho constitucional, sin que ello signifique derecho a la inamovilidad, porque es posible remover a aquellos servidores que no cumplen con las exigencias del servicio, con observancia de los procedimientos legales establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento.

La provisión de cargos bien puede hacerse a través del sistema de concurso abierto, mediante el mecanismo del concurso para ascenso para el personal escalafonado, o utilizando los llamados concursos mixtos en las cuales participan tanto los empleados que se encuentran en el escalafón como las personas ajenas a éste.

El Art. 228 de la Constitución de la República distingue claramente entre el ingreso al servicio público y el ascenso, aunque siempre bajo la idea del mérito de los aspirantes que se examina y evalúa a través del concurso. Es así como la referida norma expresa que el ingreso y el ascenso se sujetan al cumplimiento de las normas expedidas por el

legislador que señalan los requisitos y condiciones bajo los cuales se determinan los méritos y calidades de los aspirantes. En tales circunstancias corresponde al legislador, dentro de la competencia y la libertad política de que es titular para configurar la norma jurídica y atendiendo a las finalidades constitucionales que se persiguen con la carrera del servicio público, señalar las reglas que han de observarse para calificar objetivamente los referidos méritos y calidades.

La Constitución de la República exige el concurso de méritos y oposición para la designación de servidores cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la ley; en el concurso, como se dijo antes, se miden la capacidad e idoneidad de los aspirantes. No regula la Constitución, los tipos de concurso que han de utilizarse para el ingreso de personal al servicio o el ascenso de los funcionarios, razón por la cual, ésta es una materia asignada al legislador, que debe ser objeto de desarrollo dentro de los criterios de razonabilidad y racionalidad y observando no sólo los principios y valores, sino las finalidades constitucionales que el constituyente tuvo en mente al instituir la carrera administrativa.

Es indudable, en consecuencia, que la regulación normativa para el ingreso a la carrera del servicio público estará, en principio, encaminada a establecer las condiciones del concurso público abierto, porque de esta manera se garantiza la máxima competencia para el ingreso al servicio de

los más capaces e idóneos, la libre concurrencia, la igualdad de trato y de oportunidades, y el derecho fundamental de acceder a la función pública, lo cual redundará, por consiguiente, en el logro de la eficiencia y la eficacia en el servicio público, conforme a las expectativas de la sociedad.

4.1.7. LA ESTABILIDAD LABORAL. DEFINICIONES Y GENERALIDADES.

El tratadista mexicano Mario de la Cueva, con respecto al derecho a la estabilidad laboral señala lo siguiente: “La estabilidad laboral consiste en el derecho que un trabajador tiene a conservar su puesto de trabajo, de no incurrir en faltas previamente determinadas o de no acaecer en circunstancias extrañas.”²⁹

Entonces, dicho de manera general, el derecho a la estabilidad laboral consiste en la prerrogativa jurídica que le asiste al trabajador para conservar su puesto de trabajo, entendido esto cuando aquél realiza prestaciones que requieran de su fuerza laboral en forma permanente. El derecho a la estabilidad es, sin embargo, un asunto normado, puesto que está condicionado a que el trabajador no incurra en las causales establecidas en la Ley que ameriten la separación del puesto de trabajo.

El tratadista peruano Pablo Flores Salas, con respecto a la estabilidad laboral señala: “Se entiende por estabilidad laboral el derecho que tiene el trabajador de permanecer en su empleo y de no ser despedido sino

²⁹ DE LA CUEVA, Mario, Manual de Derecho del Trabajo, Tomo I, 4ta. Edición, Editorial Oxford, 2002, pág. 307.

cuando sobrevengan circunstancias previamente señaladas en la ley, como la causa justa.”³⁰

De los dos conceptos anotados se puede deducir que el derecho a la estabilidad laboral es un principio universal, asimilable sin duda a un derecho fundamental del ser humano que tiene la condición de vendedor de su fuerza de trabajo; por lo que este derecho solamente puede ser afectado de manera excepcional –al menos en el marco de un Estado de derecho- por las causales previamente establecidas en los respectivos ordenamientos jurídicos, las cuáles obviamente deben ser debidamente comprobadas en un debido proceso, como paso previo indispensable, para que se produzca la afectación al principio de estabilidad.

Con estos antecedentes, se puede anotar que entre los derechos más sobresalientes que se pueden señalar en el ámbito universal en relación con los servidores públicos, está primeramente el derecho a la estabilidad que se concreta en la garantía de permanencia en su cargo que asiste a los servidores públicos de nombramiento permanente y por ende insertos en la carrera del servicio público, lo que permite la profesionalización y perfeccionamiento de destrezas de aquellos en el ejercicio de un determinado campo funcional, así como a su vez permite cualificar y

³⁰ FLORES SALAS, Pablo, La Estabilidad Laboral como Derecho Fundamental de los Trabajadores, Edit. Universidad San Marcos de Lima, Lima-Perú, 2008, pág. 23.

cuantificar el derecho a la promoción o ascenso en la carrera administrativa, lo que consecuentemente se refleja en mejores beneficios.

A los derechos a la estabilidad y a la promoción, se suma el derecho a recibir una remuneración justa que le permita la satisfacción de sus necesidades elementales al servidor y a su familia, el derecho a la seguridad social, el derecho a desarrollar sus actividades en un marco de escrupuloso respeto a sus derechos humanos y constitucionales, el derecho a asociarse, el derecho a gozar de las vacaciones y licencias que se establezcan en los respectivos ordenamientos jurídicos, el derecho a que se le aplique el debido proceso en caso de que sea necesaria la aplicación de alguna sanción por falencias en su ejercicio laboral, entre otros.

Los derechos de los servidores públicos, y entre ellos principalmente el derecho a la estabilidad, son reconocidos –al menos en teoría constitucional y legal- en los diversos países de conformidad con las normas jurídicas que se hayan establecido para el efecto, y para determinar las características y aspectos específicos en que han de desarrollar sus actividades, cumplir sus deberes y ejercer las garantías que los amparan.

4.2. MARCO DOCTRINARIO.

4.2.1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ÁMBITO UNIVERSAL.

En toda su larga historia y hasta inicios del siglo XX, la administración se desarrolló con una lentitud impresionante. Sólo a partir de este siglo atravesó etapas de desarrollo de notable pujanza e innovación. En la actualidad, la sociedad de la mayor parte de los países desarrollados es una sociedad pluralista de organizaciones, donde la mayoría de las obligaciones sociales (como la producción, la prestación de un servicio especializado de educación o de atención hospitalaria, la garantía de la defensa nacional o de la preservación del medio ambiente) es confiada a organizaciones (como industrias, universidades y escuelas, hospitales, ejército, organizaciones de servicios públicos), que son administradas por grupos directivos propios para poder ser más eficaces. A diferencia de lo anterior, a inicios del siglo pasado la sociedad funcionaba de manera completamente diferente, las organizaciones eran pocas y pequeñas: predominaban los pequeños talleres, los artesanos independientes, las pequeñas escuelas, los profesionales independientes (médicos y abogados, que trabajaban por cuenta propia), el labrador, el almacenista de la esquina, etc. A pesar de que en la historia de la

humanidad siempre existió el trabajo, la historia de las organizaciones y de su administración es un capítulo que comenzó en época reciente.

Fue en este tiempo cuando grupos familiares al principio y más tarde tribus enteras unieron sus esfuerzos para auxiliarse mutuamente en la cacería y en la defensa contra enemigos. Poco se conoce, sin embargo, acerca de esos hombres verdaderamente primitivos. Todo lo que dejaron se reduce a unos cuantos huesos, restos de fogatas, herramientas sencillas y algunos dibujos en los muros de las cuevas.

El autor Eduardo Thomea anota: “El gran filósofo chino Confucio sentó las primeras bases de un buen gobierno en China, a pesar de que nunca estuvo satisfecho de los que había aportado con tal fin en los diferentes cargos que desempeñó, desde magistrado local hasta primer ministro. Al retirarse de la vida pública escribió sobre aspectos políticos y gobierno, incluyendo su criterio sobre varias cosas.”³¹

Otros contemporáneos de Confucio se interesaron también en los asuntos administrativos y de ellos Micius o Mo-ti fundó, 500 años antes de Jesucristo, una rama de la misma escuela, que difería fundamentalmente en aspectos filosóficos más que en principios.

A través de varios siglos, los chinos tuvieron un sistema administrativo de orden, con un servicio civil bien desarrollado y una apreciación bastante

³¹THOMEA DOMÍNGUEZ, Eduardo, Ob. Cit., p. 71.

satisfactoria sobre muchos de los problemas modernos de administración pública.

En Egipto el tipo de administración se refleja una coordinación con un objetivo previamente fijado, su sistema el factor humano ya tenía cargos especiales es decir contaba con arquero, colectores de miel, marineros; algo importante de esta organización es que ya se contaba con un fondo de valores para los egipcios que se obtenía de los impuestos que el gobierno cobraba a sus habitantes, con el fin de después duplicarlo al comercializarlo por otros objetos.

Egipto tenía una economía planeada y, un sistema administrativo bastante amplio, que ha sido clasificado por Weber como "burocrático". Debido a los medios de comunicación marítimos y fluviales, así como el uso comunal de la tierra, fue necesario que tales servicios y bienes fueran administrados de manera pública y colectiva, a través del gran poder del gobierno central.

Al respecto Thomea, escribe: "La idea que prevaleció en el antiguo Estado egipcio durante la IV, XI y XVIII dinastías fue que debía haber una severa coordinación de los esfuerzos económicos de toda población, a fin de garantizar a cada uno de los miembros de la comunidad, y para ella la

misma como un todo, el más alto grado de prosperidad.”³²

El sistema de los ptolomeos tuvo gran influencia en la administración de Filadelfia, puesto que en ella también la agricultura, el pastoreo, la industria y el comercio fueron conducidos dentro de iguales marcos de rigidez. Durante el Imperio Otomano (1520-1566 d.JC.) se organizó una excelente administración de personal público, a pesar de que estaba concebida como un sistema de castas.

Tantas las formas burocráticas egipcias como sus seguidores levantinos tuvieron gran influencia en los criterios de gobierno en la región.

La organización de ROMA repercutió significativamente en el éxito del imperio romano y aunque no quedan muchos documentos de su administración se sabe que se manejaban por magisterios plenamente identificados en un orden jerárquico de importancia para el estado.

Después de varios siglos de monarquía, ejercida por soberanos etruscos, la república es instaurada en 509 a. J. C. “En lo sucesivo, todos los ciudadanos forman el *populus romanus* (pueblo romano), que se reúne en unas asambleas, los comicios. Cada año eligen unos magistrados encargados de gobernar el país: Cuestores (finanzas), ediles (administración), y pretores (justicia). En la cumbre, dos cónsules ostentan

³² THOMEA DOMÍNGUEZ, Eduardo, Ob. Cit., p. 73.

el poder ejecutivo, dirigen al ejército y realizan las funciones de jefes de estado. Acceder a estas diferentes funciones, una después de otra, constituye el *curushonorum*. Por último, todos los antiguos magistrados componen el senado, que controla la política interior y dirige la política exterior.”³³

Conquistadores atrevidos, cultivadores y comerciantes prudentes, los romanos manejan con igual ardor la espada que el arado. De esta manera engrandecen sus territorios e implantan una administración encargada de fomentar su desarrollo. Cada uno de los pueblos sometidos les suministra un importante contingente de soldados y esclavos. Los ciudadanos van abandonando progresivamente a estos últimos, cada día más numerosos, la mayor parte de sus tareas. Este sistema subsistirá durante varios siglos y permitirá que los romanos lleven a cabo una obra gigantesca y múltiple en los límites de su inmenso imperio: construcción de incontables monumentos, carreteras y acueductos; explotación de minas y canteras, irrigación. Pero también les quitará el sentido a la lucha y el esfuerzo, dejándolos finalmente desarmados ante las invasiones de los bárbaros, que acabarán con su poderío a partir del siglo IV de nuestra era.

El espíritu de orden administrativo que tuvo el Imperio Romano hizo que se lograra, a la par de las guerras y conquistas, la organización de las

³³ www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/45/pr/pr3.pdf (Consulta 20-IV-2014).

instituciones de manera satisfactoria. El estudio de estos aspectos se puede dividir en las dos etapas principales por las cuales pasó la evolución romana, a saber; La República y el Imperio. Sin embargo, deben estudiarse también la monarquía y la autocracia militar. La primera época de la República comprendió a Roma como ciudad y la segunda a su transformación en Imperio mundial, y es justamente este último período el que puede ser de mayor interés de estudio por el ejemplo administrativo que ha dado. Cuando vino el Imperio, y éste extendió sus dominios, el sistema consular tuvo que transformarse en el proconsular que trató de lograr una prolongación de la autoridad del cónsul. Fue así como éstos y los pretores recibían una extensión del territorio bajo su tutela, después de un año de trabajo y pasaban así a tener jurisdicción sobre una provincia, bien como cónsules o como pretores.

Años más tarde, al comienzo de la Era Cristiana, vino otro cambio de gran importancia, al convertirse el imperio Romano en una autocracia militar establecida por Julio Cesar y mantenida luego por sus antecesores. Correspondió a Diocleciano (284-305 después de Jesucristo) reformar la autoridad imperial; eliminó los antiguos gobernadores de provincias y estableció un sistema administrativo con diferentes grados de autoridad. Fue así como debajo del emperador venían los prefectos pretorianos. Bajo ellos los vicarios o gobernantes de la diócesis, y subordinados a

ellos los gobernadores de provincias hasta llegar finalmente a los funcionarios de menor importancia.

Entre las limitaciones mayores que se le apuntan a los sistemas administrativos romanos están la era de ampliación que tuvo la forma de gobierno de la ciudad de Roma al Imperio, y también la reunión de las labores ejecutivas con las judiciales, a pesar de que se reconoce que fueron aislados los conflictos de autoridad que se presentaron por equivocadas concepciones entre los derechos y los deberes particulares. Ello se subsanó por la disciplina que tuvieron en su organización jurídica, la cual ha servido de pilar fundamental a la concepción del derecho.

La aportación que dio Grecia a la administración es grande y fue gracias a sus filósofos, algunos conceptos prevalecen aún.

SOCRATES. Utiliza en la organización aspectos administrativos, separando el conocimiento técnico de la experiencia.

PLATON. Habla de las aptitudes naturales de los hombres, da origen a la especialización.

ARISTOTELES. Nos habla de que para lograr un estado perfecto.

PERICLES. Nos da unos de los principios básicos de la administración que se refiere a la selección de personal.

La administración gubernamental griega tuvo cuatro pasos evolutivos, puesto que sus estados tuvieron: Las monarquías, aristocracias, tiranías y democracias.

Con la única excepción de Esparta, en donde siempre hubo una aristocracia. La monarquía ateniense fue su primer sistema de gobierno y tuvo relativamente poca importancia desde un punto de vista administrativo; en tanto que el período aristocrático, que duró hasta el siglo y ante de Jesucristo, y el democrático si tuvieron una gran transcendencia. Mientras la democracia, el sistema de gobierno griego consistió en una asamblea popular denominada la eclesia, en el cual residía la autoridad máxima, y en ella participaban directamente todos los ciudadanos. Fue así ésa la primera manifestación que tuvo del concepto de gobierno de la mayoría y de que la soberanía del Estado la tiene el pueblo. En la eclesia se encuentran en buena parte las bases de nuestros sistemas democráticos actuales, con algunas limitaciones y diferencias. En la eclesia se discutían los asuntos y se formulaban las políticas a través de decisiones en las cuales tenían participación todos los ciudadanos.

El tratadista Solón Wilches, anota: “La Edad Media de Europa se caracterizó básicamente por un sistema político original: el feudalismo.

Los reyes sólo disponían de un poder limitado: no eran más que la cabeza de toda una jerarquía de señores, vinculados entre ellos por lazos de vasallaje. El señor feudal vivía en su castillo, administraba la justicia, dirigía la policía, recaudaba los impuestos y acuñaba la moneda. Su autoridad y, en ciertos casos, su papel de protector se ejercían sobre sus vasallos y sobre la masa de campesinos, que constituían en ese entonces el elemento esencial de la población. Entre estos últimos, algunos eran libres, (los llanos) y otros dependían directamente del señor (los ciervos).”³⁴

La Edad Media se caracterizó por las formas descentralizadas de gobierno y como reacción de lo que había sucedido en el Imperio Romano, y aun en el gobierno democrático griego, que fueron altamente centralizados. Fue así como apareció el feudalismo bajo el cual los antiguos ciudadanos y habitantes del caído Imperio Romano se agruparon alrededor de personajes importantes en busca de protección. Durante la época medieval hubo una notable evolución de los sistemas organizativos como resultado del debilitamiento del poder central durante los últimos días del Imperio Romano. La autoridad pasó al terrateniente, el cual tenía poderes extraordinarios para fines tributarios de policía dentro de su dominio o saltos. Se extendió también la *comendación* o entrega voluntaria de tierra a algún príncipe poderoso, de parte de un pequeño

³⁴ WILCHES MARTÍNEZ, Solón, Manual de Derecho Administrativo, Edit., Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 2003, pág. 86.

terrateniente que continuaba viviendo en ella como *precarium*, con el objeto de que se protegiese de por vida. Es decir que pasaba de terrateniente a arrendatario. También en esta época, floreció y se consolidó también la Iglesia Católica y Apostólica Romana. El estudio de su organización ha de interesar a quien se inicia en las disciplinas administrativas, cualquiera que sea su credo religioso, porque ella tiene características muy particulares que inclusive en algunos aspectos obedecen a una concepción distinta del patrón clásico.

Es un periodo comprendido entre el siglo V y mediados del siglo XV, este se divide en tres épocas que son: las invasiones, el régimen feudal y por último la organización social. En el período de las invasiones se da la primera destrucción del imperio de occidente y su restauración lograda por Carlomagno.

El mismo tratadista Wilches, señala: “En el Régimen Feudal la tierra se dividió en feudos y los dueños o señores de esos terreno entregaban este a los vasallos para que lo trabajasen en cambio el señor les brindaba protección. La organización social terminaría con la toma de Constantinopla por los turcos, es el final del Imperio de Oriente.”³⁵

Las constantes luchas en pos del poder hacen creer que la administración de la edad media era insuperable pues solo con una buena organización rápida y eficiente de tipo social, política, económica y religiosa se pudo

³⁵WILCHES MARTÍNEZ, Obra Citada, pág. 89.

haber salido de los problemas bélicos. Como ejemplo de sus sistema tenemos que aunque gran parte de la Europa medieval era pobre ya existían las instituciones de crédito en le mediterráneo. Al final de la edad media es cuando más énfasis se nota en la administración pues se forman los gremios (asociación de artesanos de un mismo oficio) y la larga la industria.

Antecedentes históricos de la administración pública en América Latina:

a) **Época Precolombina:** En esta época se observaron en América estructuras estatales y administrativas que aún hoy causan admiración, como es el caso del Estado Inca, del Estado Azteca, del Estado Maya, etc. En ellas tuvo gran importancia la administración sí analizamos encontramos que en ellas existía una estructura organizacional muy compleja, al igual que sistemas económicos y políticos perfectamente bien definidos. Contaban con ejércitos, sindicatos, sistemas culturales, comercio, etc.

b) **Época Colonial:** En esta época de la colonia, fueron implantados sistemas que provenían del viejo continente, no se puede considerar que estos sistemas hayan beneficiado del todo al aspecto administrativo ya que las culturas mencionadas en el punto anterior

tenían sistemas muy avanzados para su época y sobre todo diferentes a los que implantaron los españoles.

- c) **Época Independentista:** Esta época se caracterizó por la inestabilidad, debido a que existían diferentes corrientes y cada una pretendía imponer la forma de administrar, por lo que la administración se vio terriblemente afectada.

- d) **Reforma:** En esta época, se dieron cambios importantes como la separación de la iglesia del Estado, la nacionalización de los bienes eclesiásticos y la libertad de cultos, esto permitió que los aspectos administrativos tuvieran gran avance.

- f) **Período Revolucionario:** Se caracterizó por un desequilibrio y desorden en el aspecto económico, político, social y por una gran desequilibrio y descontento en los aspectos administrativos.

- g) **Regímenes Pos-revolucionarios:** En esta época surge el constitucionalismo, que declara derechos ciudadanos, y establece los principios de la administración pública y con ellos se ven grandes cambios en los procesos administrativos.

- h) **Época Moderna:** Actualmente encontramos estructuras perfectamente bien definidas que para ser competitivas requieren de una adecuada

administración y que no pueden conseguirse sin la utilización de la misma. Se prioriza evidentemente como derecho constitucional de los ciudadanos el disponer de servicios públicos altamente eficientes y racionalizados y por tanto de una administración pública en términos de honestidad, capacidad y eficiencia; esta es una constante en todos los ordenamientos constitucionales de América Latina.

La administración pública ha ido de la mano del Estado y ha convivido con las distintas formas de este y las demás organizaciones políticas así ha adoptado a lo largo de su evolución histórica, es decir, que ha estado presente en toda organización oficial de ejercicio de poder político.

Antiguamente la administración pública no pudo desarrollarse en forma significativa en las organizaciones monárquicas y autocráticas del Estado, porque la administración estuvo centrada en el Rey, su evolución y cambios trascendentales se han dado con la aparición y crecimiento de los Estados democráticos.

La administración pública ha tenido vigencia desde que el gobernante, en cualquiera de las organizaciones de Pre-Estado y de Estado, tomaba resoluciones de las cuales hacía partícipe a sus subordinados, a través de órdenes, mandatos y decretos, progresando en su evolución el Estado con la distribución de funciones y la estructuración de órganos para el ejercicio del poder y el cumplimiento de sus objetivos y fines.

Para algunos teóricos, la administración pública nació de las normas doctrinales y reglas obligatorias del clero debido a la influencia y dominio de la iglesia. De igual manera tuvo relevancia en la administración pública el conjunto de normas principios, preceptos y reglas que informaron las relaciones jurídicas del pueblo romano en las distintas épocas de su historia; estos se manifestaron en las actividades que cumplieron los emperadores, senadores, pretores, cónsules, estas leyes estuvieron recopiladas en las doce tablas y de manera especial en las siete partidas.

En el continente americano, destacan los historiadores, que en el pasado se dieron algunas manifestaciones sobre la administración pública destinadas a la organización de comunidades indígenas, al poder de los jefes o caciques, al control y sanción de los miembros de las tribus de los ayllus, a las disposiciones sobre la distribución de las tierras para el trabajo de la producción.

En la conquista y la colonia de los pueblos de América, la administración pública estuvo presente en el ámbito territorial que posteriormente correspondió a los Estados de Sur América, en instrumentos dictados por los reyes, los actos de disposición y el ejercicio de los poderes del virrey, encomenderos, presidente de las Reales Audiencias y sus subalternos.

4.2.2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR.

Es preciso establecer primeramente que la evolución de la administración pública en el Ecuador, se puede dividir en tres períodos históricos claramente delimitados, que son: a) La administración de la cosa pública en los tiempos del Incario; b) La administración en la época colonial; c) La administración pública en la época republicana.

La administración pública en el tiempo del incario tuvo una organización y pulcritud admirables. Seguramente el sistema de vigilancia, como la crueldad de las penas que se imponían a quienes obran contra los bienes colectivos o del Inca, eran suficientes para disuadir a todos quienes hubieren en algún momento pensado realizar acciones o conductas contra el patrimonio o el deber de corrección que imponía el Inca en la administración pública. Existen algunos pasajes históricos que nos hablan de la crueldad de los incas para castigar a las personas que cometían actos contra el deber de corrección en la administración pública.

En el tiempo de la colonia, la administración pública pasó a manos de los conquistadores, los mismos que aplicaron normas y procedimientos de acuerdo a su conveniencia y a su insaciable sed de oro, incluso los inmensos tesoros existentes en los palacios y en los templos

desaparecieron en manos de los españoles, y se impuso tributos especiales, para agrandar las arcas reales de España, y especialmente, para saciar la codicia de los conquistadores españoles. Los primeros tiempos de la conquista en realidad se caracterizaron por el abuso y el saqueo de los bienes públicos del incario (reales), sin duda alguna, por los menos en los primeros tiempos del coloniaje, se vivió un estado de anomia, donde la ley era la palabra del conquistador y por ende imperaba el caos y la anarquía.

Debido a la mengua en los ingresos de las arcas reales de España, debidos a la falta de transparencia de los conquistadores y colonos americanos, a fines de la colonia por primera vez, se establece la concurrencia de contadores especializados de las arcas reales, que realizaban una función administrativa en lo que a recursos económicos se refieren; es decir, la preocupación de la corona española, no era precisamente el ejercicio de una función administrativa de la cosa pública en América, sino la finalidad de garantizar la debida tributación de sus súbditos.

Los diferentes asuntos gubernativos que competían a la monarquía española en el Reino de Quito, fueron atendidos por la Real Audiencia de Quito, que fue el órgano político y administrativo que se creó en nuestro territorio para atender lo inherente a los intereses del Rey, y a las políticas

administrativas que con respecto a los tributos, servicios públicos, judiciales, etc., se requerían en estos territorios.

El Dr. Agustín Cueva, al respecto señala: “En la época de la independencia del yugo español, el Ecuador (llamado en ese entonces Distrito del Sur) formó primeramente parte de la Gran Colombia, y como tal, su administración pública se regía por las primeras normas establecidas en la Convención de Cúcuta en 1821, y posteriormente, por las normas impuestas por la convención de Ocaña en 1828, y finalmente por la Carta Política aprobada en la Asamblea de Bogotá el 29 de Abril de 1828.”³⁶

Pese a la declaración del Ecuador como Estado independiente en 1830, las normas administrativas que se contemplaban en la Constitución Política, aprobada en abril de 1828, continuaron practicándose en el Ecuador, hasta que se tuvo la primera Constitución Política del Estado, que rigió los destinos del país, en el mismo año de 1830.

La Constitución de 1830, establece con absoluta claridad como pautas generales para el desarrollo del Estado ecuatoriano, las características de sistema republicano, presidencialista para el Gobierno y la estructura unitaria del Estado.

³⁶ CUEVA, Agustín, El Proceso de Dominación Política en el Ecuador, Editorial SRL, Quito, Cuarta Edición, 2001, p. 192.

Aunque se optó en Riobamba por el Estado unitario, no quedó claramente definida la división territorial del país ya que se conservó, para efectos del sufragio, la tripartición en los Departamentos de Quito, Cuenca y Guayaquil, que debían tener igual número de representantes hasta que un árbitro definiera el sistema electoral.

Otro aspecto positivo, que en cuanto a la administración pública se logró en la Constitución de 1830, fue por ejemplo, la división de las tres funciones del Estado, o sea los tres poderes como solía decirse en la época, quedando configuradas con precisión las atribuciones del Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

El Dr. Aníbal Guzmán Lara anota: “El sistema presidencialista que se adoptó suponía que el Presidente de la República nombraba y renovaba libremente a sus Ministros, Gobernadores y más funcionarios ejecutivos. Este sistema perduró casi sin mutaciones hasta un siglo después: En 1929 se intentó modificarlo aproximándolo al régimen parlamentario. Al apartarse el Ecuador del ya tradicional sistema se produjo un grave trastorno político que privó al país de estabilidad durante veinte años de gobiernos provisorios y dictatoriales.”³⁷

³⁷ GUZMÁN LARA, Aníbal, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Jurídica del Ecuador, 3ra. Edición, Quito, 2001, p. 171.

Bajo estos principios, esencialmente se ha desarrollado la administración pública en el Ecuador, hasta abordar los tiempos actuales, con respecto a los que debe esencialmente señalarse lo siguiente:

En relación con los sistemas de ingreso y permanencia en el servicio público, es preciso señalar que en los tiempos de la colonia, los funcionarios eran designados en función de la confianza o de los servicios prestados a la corona, y en función de ello funcionaban los criterios de selectividad; no se requería de preparación o experiencia específicas, la confianza y el favor de los reyes era el aspecto sustancial para la designación. La permanencia de los servidores de la corona dependía de la estricta voluntad de los gobernantes y de sus mandos medios en las diferentes regiones de España y del territorio colonial americano.

En los primeros tiempos de la república, tampoco se estableció el concurso de méritos y oposición como medio de ingreso al servicio público, y continuó imperando el sistema de favoritismo y confianza en función de los caudillos y grupos políticos que ejercían el poder; en muchos casos eran los mismos militares que participaron en las guerras independentistas quienes se repartían como botín la administración pública en los diferentes sectores del país. A partir de la Revolución Democrática Burguesa de 1895, encabezada por Eloy Alfaro Delgado, se

establecen normas mínimas para regular el ingreso y permanencia en el servicio público.

Estos son los principales hitos históricos que se pueden anotar en una breve revisión sobre la evolución histórica de la administración pública en el Ecuador.

4.2.3. PRINCIPIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La administración pública se rige por principios que se encuentran proclamados en las normas jurídicas que les son aplicables, de los que merecen especial mención los siguientes:

a. Principio de Legalidad.- Consiste en la concepción de que toda actividad y manifestación de la administración pública procedente de los hechos, actos, contratos, resoluciones y otras formas o mecanismos de la expresión de la misma, por proceder de servidores que responden a la gestión oficial del Estado y de las instituciones públicas, gozan de la presunción de legalidad, esto es, se consideran que son legales, dentro del margen jurídico de la Constitución de la República del Ecuador y demás normas de derecho imperante, el literal l). del numeral 7, Art. 76 de la Constitución de la República, establece: “Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No

habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados se consideraran nulos. Las servidoras o servidores responsables serán sancionados”³⁸. Todo acto administrativo deben ser fundamentados en su resolución, caso contrario serán impugnados y sus responsables sancionados con penas administrativa, civiles y penales según el caso.

b. Principio de Impugnabilidad.- Pese a que los actos administrativos se reputan legítimos, son impugnables, es decir, puede ser objeto de rechazo, de desaprobación de parte de quienes se consideran lesionados en sus derechos y esa objeción puede hacerse en vía administrativa o contencioso administrativa. La impugnación se lleva a cabo mediante reclamaciones, recursos y el planteamiento de acciones previstas en el ordenamiento jurídico nacional.

c. Principio de Eficiencia.- Eficiencia significa: “la virtud y facultad de lograr un efecto determinado”³⁹, en el ámbito de la administración pública se proclama que las actividades y servicios que la administración pública debe brindar a la sociedad deben ser de óptima

³⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito – Ecuador, 2008, Art. 76, I).

³⁹ DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Editorial Jurídicas Ecuador. Vigésima Edición. Guayaquil – Ecuador. 2006. Pág. 47.

calidad es decir eficientes, ya que cuentan con lo se presume necesario para responder a los requerimientos de la sociedad.

d. Principio de Eficacia.- “Eficacia, procede del término latino “eficacia” que significa virtud, actividad, fuerza y poder para obrar”⁴⁰, es decir denota lo activo, fervoroso, lo poderoso para obrar y lograr hacer efectivo un propósito en lo administrativo la eficacia representa la efectividad y oportunidad en la prestación de servicios o en los pronunciamientos de la administración.

e. Principio de Agilidad.- Se refiere a que la administración pública debe ser rápida y que sus actividades estén revestidas de celeridad, sobre todo aquellas que se requieren con prontitud para obtener algún beneficio relacionado con el incremento salarial y otras actividades relacionadas a la seguridad social de toda persona en general.

f. Principio de Simplificación.- Se refiere a que los procedimientos y trámites administrativos deben ser simples, sencillos, no formalistas ni engorrosos, exentos de rigorismos burocráticos.

g. Principio de Transparencia.- Es la principal cualidad que debe aplicar la administración pública en su accionar, aplicando procedimientos correctos, diáfanos, transparentes, exentos de sospechas y dudas.

⁴⁰ RAMÓN G, Pelayo y GROSS, “Pequeño Larousse, Ilustrado, Primera Edición, Argentina-Buenos Aires. Pág. 23.

- h. Principio de Coparticipación.-** Radica en la vinculación que deben observar las instituciones públicas y privadas para la prestación de servicios a la colectividad.
- i. Principio de Economía.-** Radica en el conjunto de políticas y estrategias para la mejor utilización de recursos institucionales, como la concentración de actos en los trámites administrativos para evitar la repetición y dilación de las providencias y diligencias, precautelando los intereses de la administración y de las personas vinculadas con los trámites administrativos.
- j. Principio de Solidaridad.-** Manifiesta que la administración pública debe regirse por el interés social antes que por el particular, en si la solidaridad conlleva la mayor aportación de los que más tienen para cubrir los costos de la prestación de servicios comunes, en beneficio de los de menor capacidad económica o de los sectores sociales deprimidos.
- k. Principio de Avocación.-** Consiste en la facultad que tiene el órgano administrativo superior para conocer y resolver los asuntos de competencia del órgano inferior, previo la comunicación correspondiente, se basa en el dicho de quien puede lo más, puede lo menos.

La normatividad jurídica tendiente a regular lo referente a la administración pública y específicamente al servicio civil, tiene el objetivo esencial de lograr los máximos niveles de eficiencia en la acción gubernativa del Estado y en la administración pública en general.

Los objetivos que pueden señalarse en relación con la protección jurídica que se ejerce para con la administración pública, son los siguientes:

- “a. Lograr una efectiva acción gubernativa en todo el marco institucional público y privado del país.
- b. Proteger adecuadamente el derecho de los ciudadanos a contar con una administración pública eficiente, especializada y libre de corrupción.
- c. Ejercer una efectiva organización administrativa que permita la racionalización de presupuestos como a la vez la eficiencia de los servicios.
- d. Delimitar con claridad el marco de funciones, atribuciones, deberes y derechos de los funcionarios y empleados públicos.
- e. Establecer procedimientos administrativos que permitan nombrar, controlar y sancionar por actos de incorrección a los servidores públicos.
- f. Dotar a la ciudadanía de servicios públicos que respondan a sus expectativas, en relación a eficiencia y calidad.

- g. Establecer mecanismos que permitan criterios escalafonarios que reconozcan los derechos y estimulen la acción de los servidores públicos.
- h. Delimitar con absoluta precisión el marco funcional de los organismos y funcionarios encargados de la administración de personal que brinda servicios al Estado.
- i. Establecer lo referente a la carrera administrativa, determinando los requisitos que deben cumplir los servidores públicos para acogerse a los beneficios que establece la Ley, así como lo inherente a la cesación de funciones en la administración pública.”⁴¹

Debo mencionar, que el objetivo central, que se identifica en la protección jurídica del servicio público tiene la finalidad estrictamente social de garantizar una administración pública eficiente al servicio de la colectividad, asegurando un efectivo ejercicio de sus derechos tanto a los ciudadanos como a los servidores públicos en general.

Uno de los procedimientos de que se vale la administración para satisfacer las necesidades colectivas, constituye lo que llamamos "servicios públicos". Eustorgio Sarria, en su obra "Derecho Administrativo" sostiene que, "Servicio Público es toda actividad encaminada a satisfacer una necesidad de carácter general, en forma

⁴¹ REY, Aníbal, Manual de Procedimientos en la Administración Pública del Ecuador, CONASEP, Quito, 2001, p. 15-16.

continua y obligatoria, según las ordenaciones del derecho público, bien sea que su prestación esté a cargo del Estado directamente o de concesionarios o administradores delegados, o a cargo de simples personas privadas."⁴² Este concepto moderno nos da a entender que el Estado ha aumentado sus actividades. Hoy en día el Estado, no sólo se preocupa de los servicios básicos como agua potable, luz eléctrica, salubridad, educación, correos, sino también del control de precios, distribución y venta de los artículos de consumo popular. En épocas pasadas la libertad de contratación industrial, comercial, agrícola, predominaba sin límites, pero hoy, el Estado por intermedio de la administración interviene para defender al consumidor del acaparamiento, del abuso de precios, de la especulación, creando, organizando y dirigiendo el control, como una característica del sistema capitalista-desarrollista. El intervencionismo Estatal es un fenómeno social, producto de las demandas de los pueblos y de las necesidades colectivas. Es una evolución del sistema de economía de lucro -escuela individualista- por un sistema de economía de uso.

En nuestro sistema individualista, la mentalidad burocrática de sus funcionarios hace encarecer sus costos y convertir a la maquinaria administrativa sino inoperante por lo menos pesada. Por otro lado, para prestar servicios colectivos es necesario ecuatorianizar determinadas

⁴² SARRIA, Eustorgio, Derecho Administrativo, Edit., Porrúa, México, 2001, p. 47.

actividades privadas en beneficio de la colectividad, especialmente de los sectores menos favorecidos por la acción gubernativa de la burguesía.

En la actualidad la prestación de servicios por parte del Estado puede ejecutársela bajo cinco procedimientos, que son:

- a) Servicios públicos prestados por la Administración Directa;
- b) Servicios públicos prestados por establecimientos públicos;
- c) Servicios públicos prestados por empresas públicas o de economía mixta;
- d) Servicios públicos prestados por administración delegada a empresas privadas;
- e) Servicios públicos prestados mediante concesión a empresas privadas.”⁴³

No está por demás establecer que la función pública es abstracta y general; los servicios públicos, concretos y especializados. Para el Derecho Público, el servicio es una noción técnica. Para la administración pública, el servicio es la actividad práctica del Estado.

4.2.4. LA ESTABILIDAD LABORAL COMO DERECHO DEL SERVIDOR PÚBLICO.

La problemática de la estabilidad laboral es una situación que afecta a la sociedad en el aspecto económico y su origen data desde los

⁴³ JARAMILLO ORDOÑEZ, Herman, Manual del Derecho Administrativo, Ob. Cit., p. 193.

orígenes mismos del trabajo remunerado y se observa hasta la actualidad. La estabilidad en el empleo es una concepción que está íntimamente ligada con el principio de la duración de la relación laboral; es decir, la permanencia del trabajador en el puesto que desempeña. Podemos entender entonces, a la estabilidad laboral, como el derecho que adquiere el empleado a conservar el puesto durante toda su vida laboral, no pudiendo ser declarado cesante sino por las causas preestablecidas en el ordenamiento jurídico.

Previo a continuar con la disertación sobre la estabilidad laboral como derechos del servidor público, es preciso advertir que la estabilidad del servidor público, es un derecho establecido a partir del concepto general de estabilidad como principio de toda relación laboral, vinculada al derecho al trabajo y a la vida digna consustancial con él mismo.

Es la estabilidad la que garantiza al trabajador la continuidad de la relación laboral, en la que el ser humano pone a disposición su fuerza de trabajo, mediante el pago de una remuneración, generándose así una relación de subordinación entre el empleador y el empleado; razón por la cual los tratadistas Luis Alcalá Zamora y Guillermo Cabanellas, manifiestan que “esa continuidad y perpetuidad son también la nota tipificadora del dominio, que se refuerza en los regímenes que se oponen a la ruptura del vínculo laboral por una decisión económica espontánea de

la empresa, tal como el caso de los *liberinos* despedidos de antaño, sin ningún derecho al resarcimiento económico, sin importar la causa que la hubiere originado. Es por esa razón que a todo trabajador debe respetársele el derecho a la estabilidad laboral, de lo contrario se estaría frente a una inseguridad jurídica.”⁴⁴

Entonces podemos decir que la estabilidad laboral consiste en el derecho que tiene el trabajador a conservar su trabajo, aunque no en forma indefinida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija (cuando se puede estipular el plazo); en cambio, si las labores son de naturaleza permanente, no se podrá despedir al trabajador de su trabajo, si no por causa justificada.

A continuación me refiero a la estabilidad laboral como derecho del servidor público, tanto en el Ecuador, como en el espectro del derecho comparado:

a) En el Ecuador:

El análisis de los alcances de la estabilidad laboral de los servidores públicos en el Ecuador debe realizarse a la luz del interés que en última instancia se busca tutelar: el interés general a que están encaminados los

⁴⁴ ZAMORA Y CASTILLO, Luis Alcalá y CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, Tratado de Política Laboral y Social, Tomo III, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1992, pág. 77.

servicios que se prestan. A este respecto el autor nacional Jorge Zavala Egas señala: "...el interés que determina su labor se vincula estrictamente con las necesidades y conveniencias generales, delimitadas por el ordenamiento jurídico, Constitución y leyes administrativas, y desarrolladas por los entes públicos. El interés que se satisface es el interés de la población, que es la que recibe los servicios públicos – seguridad ciudadana, salud pública, educación, etc. – o ve realizadas debidamente las funciones públicas...."⁴⁵.

En esa línea, la citada doctrina sostiene que las normas que rigen la relación laboral no ponen el acento en la tutela del trabajador, ni en la visión del beneficio económico de la empresa, sino, por el contrario, en el ejercicio permanente, continuo y eficaz de la función administrativa como medio para la obtención del bien común.

Desde tal perspectiva, la estabilidad laboral se ve determinada por dos grandes líneas:

- 1) La permanencia de las labores: en primer lugar, los servidores públicos requieren de estabilidad para el ejercicio de funciones que por su naturaleza son permanentes.

Bajo esta perspectiva se sostiene que: "Los servidores públicos, a diferencia de los trabajadores del sector privado, cuentan en este

⁴⁵ ZAVALA EGAS, Jorge, Obra Citada, pág. 239.

punto con una serie de prerrogativas derivadas del hecho que el Estado y los servicios públicos que presta son permanentes; no pueden, de manera alguna, dejar de cumplir sus funciones. En armonía con las ideas antes expuestas, este Tribunal ha aclarado que el derecho a la estabilidad laboral “no está concebido en beneficio de la persona física que ocupa el cargo, sino que el mismo actúa como garantía para que las actuaciones de los servidores públicos se ajusten a la Constitución y a la ley. Y es que la estructura orgánica del Estado no responde a intereses particulares, sino que debe considerarse portadora de un interés público, por lo que el elemento garantizador de la situación del servidor público -la estabilidad en el cargo- es, en puridad, garantía de la realización del interés público....”⁴⁶.

- 2) Se ha puntualizado, además, que dicha protección obedece a neutralizar las denominadas “políticas de despojo”. Esto es, obligar al servidor público a servir a intereses partidarios por el temor a la destitución, cesación o despido; y asimismo, a razones de tipo técnico, en el sentido que la estabilidad en el cargo es exigida por la especialización de las funciones a través de la experiencia en el cargo. La relatividad atiende a que la estabilidad no implica en forma

⁴⁶ZAVALA EGAS, Jorge, *Obra Citada*, pág. 244.

alguna la inamovilidad del servidor público, ya que por su naturaleza, la estabilidad laboral tiene un carácter relativo.

Así, la doctrina referida sostiene también que el derecho a conservar el empleo requiere que concurren los factores siguientes: (1) Que subsista el puesto de trabajo; (2) Que el trabajador no pierda su capacidad física o mental para desempeñar el cargo; (3) Que el cargo se desempeñe con eficiencia; (4) Que no se cometa falta grave que la ley considere como causal de despido; (5) Que subsista la institución para la cual se presta el servicio. Siendo coherentes con lo que establece nuestra Constitución, habría que agregar como otro factor determinante de la estabilidad en el cargo el hecho de que el puesto no sea de aquellos que requieran de confianza, ya sea personal o política.

Lo anterior es totalmente congruente con la finalidad de la debida prestación de los servicios públicos-y en general del debido ejercicio de las funciones públicas- ya que naturalmente no puede predicarse el derecho a continuar con una relación de servicio público respecto a aquellos empleados que hayan dado motivo para decidir su separación del cargo, que no presenten garantía de buen acierto en el trabajo, o en general, afecten el debido ejercicio de la función administrativa. Naturalmente, previo a una destitución o remoción, debe tramitarse un

procedimiento en el que se aseguren oportunidades reales de defensa para el afectado.

Es por ello, que el derecho a la estabilidad laboral surte plenamente sus efectos frente a remociones o destituciones arbitrarias realizadas con transgresión de la Constitución y las leyes. Por el contrario, la estabilidad laboral se ve interrumpida o afectada cuando concurre algún motivo que dé lugar a la separación del cargo que desempeñe.

b) En el Derecho Comparado:

Según el tratadista Mario de la Cueva, en México, el origen del principio de la estabilidad laboral data de 1917, en la Constitución de Querétaro, "...lo que permitió el fortalecimiento de la seguridad a la vida de la clase obrera. Es de hacer notar que la estabilidad laboral ha tenido relevancia en diferentes países, desde hace mucho tiempo, por ser un derecho inherente al trabajador, quien puede dar por terminada su relación de trabajo, ya sea por renuncia o jubilación"⁴⁷. Se les llamaba "*liberinos*" a los primeros trabajadores que comenzaron a manifestarse contra sus patronos a consecuencia de los problemas laborales generados por el irrespeto a sus derechos.

⁴⁷ DE LA CUEVA, Mario, Ob. Cit. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., 3ª. Edición, México, 1989, págs.216-219.

Como puede apreciarse claramente, el principio de estabilidad laboral se encuentra vinculado al problema de duración de la relación laboral; es por ello que Mario de la Cueva, le atribuye el hecho de ser la fuente y garantía de otro principio fundamental en la vida del trabajador, que es el derecho a la antigüedad en el trabajo o como actualmente le conocemos, como el “tiempo de servicio”.

Los tratadistas Luis Alcalá Zamora y Castillo y Guillermo Cabanellas de Torres, en su Obra “Tratados de Política Laboral y Social”, nos dicen que en Francia, hasta mediados del siglo XIX, para sustentar la estabilidad del trabajador, los tribunales recurrían a la aplicación directa de los principios de la culpa que se regulaban, en ese tiempo, en el Código Civil, porque solamente cuando el trabajador lograba probar el dolo o la culpa del despido por parte del patrono, éste último tenía la obligación de indemnizarlo, en base a la apreciación del juzgador, en lo relacionado con los perjuicios económicos.

Al servicio de la equidad y tomando en cuenta algunos preceptos generales más flexibles, una sentencia de la Corte de Casación en Francia, el 8 de Febrero de 1859, sostuvo que la ruptura del contrato de trabajo no debía efectuarse de manera perjudicial para los intereses de una de las partes, que casi exclusivamente es el trabajador, por la facilidad que el empresario encuentra, casi siempre, para sustituirlo.

En adición a que no se exigía la culpabilidad patronal, el problema se situaba objetivamente en el perjuicio para el trabajador, como un reconocimiento incipiente a su estabilidad.

Dicha jurisprudencia se transforma en legislación el 27 de diciembre de 1890, cuando se establece que: “el contrato de arrendamiento de servicios de duración indefinida puede terminarse siempre por la voluntad de cualquiera de los contratantes. Sin embargo, la terminación del contrato por la voluntad de uno solo de los contratantes, puede dar lugar a daños y perjuicios”. El inconveniente que para los obreros representaba ese precepto sancionador, además del abuso del derecho de despido patronal, consistía en que no liberaba a los trabajadores de la carga de la prueba.

Casi cuatro décadas transcurrieron, para dar un paso más adelante en la materia de estabilidad en Francia; ya que al artículo antes mencionado se le agregó, por la Ley del 1 de Julio de 1920, un segundo párrafo, redactado en estos términos: «los daños y perjuicios que puedan reconocerse por la inobservancia de los plazos de despido, no se confunde con los derivados de la terminación abusiva del contrato por voluntad de uno de los contratantes; el tribunal para apreciar si hay abuso, podrá proceder a una investigación acerca de las circunstancias

de la ruptura. La sentencia deberá, en todo caso, mencionar expresamente el motivo alegado del pacto que haya roto el contrato»⁴⁸.

En 1958, un nuevo texto implantó el derecho a la indemnización por el importe de un mes de retribución, en concepto de preaviso para los casos de despido no justificado, por culpa grave del trabajador.

En Alemania, a finales de 1934, se creó una ley en la que se reconocía el derecho a que todo trabajador despedido, cuando tuviere un tiempo mínimo de un año de antigüedad en la empresa y cuando ésta empleara como mínimo diez obreros, pudiera recurrir ante el Concejo Directivo de la empresa y luego a los tribunales de trabajo, cuando el despido hubiere sido injusto por parte de los representantes de la empresa. Es así que en la Constitución de 1949, de Alemania Occidental, se reformó el Decreto número 1951, en el que se aprobó una nueva ley de amparo contra los despidos injustificados.

España reguló la estabilidad laboral, implantando una Ley de Jurados Mixtos de Trabajo, que entró en vigencia en noviembre de 1931. En el artículo 46 de esta Ley, solamente se justificaba el despido por actos imputables al trabajador o por necesidades económicas de la empresa. En el primero de los supuestos, como sanción de la culpa, no cabía

⁴⁸ DE LA CUEVA, Mario, Ob. Cit., p. 227.

resarcimiento para el obrero o empleado, pero sí cuando obedeciera a conveniencia de la empresa. Cuando la ruptura del contrato, carecía de justa causa, el patrono debía ser condenado a readmitir al despedido o, como alternativa, abonarle la indemnización que los tribunales fijaran.

El Decreto del 23 de agosto de 1932, implantaba la estabilidad absoluta para determinadas actividades, a fin de afirmar la inamovilidad de determinados trabajadores: "...no tendría el derecho de opción a que se refiere el artículo 51 de la ley del 27 de noviembre de 1931, sobre jurados mixtos, y en caso de declararse injusto, por sentencia firme de estos órganos, el despido de empleados y obreros fijos, obligaba a la readmisión de los despedidos y a pagar a éstos los sueldos o salarios desde el día de la separación injusta hasta el de la readmisión"⁴⁹.

Modificada en 1944, la legislación republicana en esta materia, el nuevo texto sobre el contrato de trabajo, regulaba la estabilidad absoluta así: Si el trabajador era despedido sin justa causa, podía optar a que se le admitiera en igual puesto, en idénticas condiciones a las que se desempeñaba, o que se le indemnizara con una suma que fijaba el magistrado de trabajo, a su prudente arbitrio, considerando la facilidad o la dificultad de encontrar colocación adecuada, cargas familiares, tiempo

⁴⁹ LOPEZ IGUARÁN, Vinicio, *El Derecho del Trabajo en España*, Editorial Euzkaletr, Barcelona, 2001, p. 207.

de servicio en la empresa y otros, sin que pudiera exceder el monto, al equivalente a un año de sueldo o jornal.

La estabilidad absoluta desapareció con la reforma instaurada por el Decreto del 26 de Octubre de 1956, el cual prescribía: que el despido debía ser comunicado por escrito al trabajador, expresándole los motivos del mismo, además le facultaba para acudir a la jurisdicción laboral, la que tendría que pronunciarse por la procedencia o improcedencia del despido.

En los Estados Unidos de América no existía una legislación específica que garantizara la estabilidad laboral o que incluyera preceptos sobre el despido, ni sobre el resarcimiento de daños a consecuencia del mismo; a pesar de ser uno de los países con gran poder económico, no se regulaba en su cuerpo normativo este principio de enorme importancia, como lo es la estabilidad laboral del trabajador.

Ese panorama laboral era desconcertante, ya que Estados Unidos se consideraba un país muy evolucionado en aspectos sociales; no obstante, carecía de regulaciones protectoras del derecho al trabajo, o que limitaran el despido y tampoco que resarciera económicamente los despidos injustificados. La explicación que podría plantearse es, que el trabajador tenía mucha facilidad de encontrar una nueva ocupación después del despido; por otro lado, si no sucedía lo anterior, por crisis en el trabajo, los

subsidios generados a raíz del desempleo forzoso, le aseguraban su subsistencia, durante el tiempo suficiente que le permitiera encontrar un nuevo trabajo remunerado.

En cambio, en México, la estabilidad del trabajador fue reconocida en uno de los incisos del artículo 123 de su Constitución. En él se regulaba que el despido del trabajador era sin causa justificada, cuando se realizaba por haber ingresado el trabajador a una asociación o sindicato, o por haber participado en una huelga lícita. En esos casos, el patrono estaba obligado a cumplir el contrato o a indemnizar al trabajador con el importe equivalente a tres meses de salario.

La Ley Federal del Trabajo reforzaba la estabilidad del trabajador por cuanto permitió que, en la sentencia en la que se declaraba injustificado el despido, se condenara al empresario a pagar todo el salario correspondiente al período desde la interposición de la demanda.

Brasil, desde 1929, legisló a favor de la estabilidad laboral, la cual fue reconocida inicialmente para los trabajadores que contaban con un decenio de antigüedad en las empresas marítimas y ferroviarias. Pero desde 1935, ese amparo se extendió a todos los trabajadores de la industria y del comercio, exceptuando a los trabajadores rurales.

La Ley 5.103, en 1965, permitió la creación del Fondo de Garantía del Tiempo de Servicio del Trabajador, con el propósito de afrontar los resarcimientos pertinentes por razón de irrespeto a la estabilidad. A tal objeto, los empleadores cotizaban más del 8% de la remuneración de los trabajadores, tal importe se depositaba en cuentas bancarias a nombre del personal y permitía que los empresarios se liberaran paulatinamente de los cargos laborales provenientes de la estabilidad.

En Chile, el régimen de estabilidad se ajustaba al Código de Trabajo de 1931, al despido precedía el aviso previo de un mes, que podía ser reemplazado por el pago en efectivo de lo que le correspondía devengar en ese lapso, si el cese se concretaba sin dilatación; el despido arbitrario, determinaba el resarcimiento económico en razón de un mes de sueldo por cada año de servicio.

En Argentina, desde 1957, a consecuencia de la limitación de la reforma aprobada en Santa Fe, la estabilidad laboral poseía garantías y jerarquía constitucional, por cuanto en el "Artículo 14 bis" se le aseguraba al trabajador la protección contra el despido arbitrario, y se proclamaba la "Estabilidad del Empleado Público". Además declaraba que los representantes gremiales gozarían de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y en relación con la estabilidad de su empleo.

En el ámbito público, es preciso considerar que el Estado desarrolla sus funciones públicas de beneficio colectivo por medio de individuos que forman parte de un sistema especial denominado régimen administrativo o régimen de la Administración Pública. Este sistema está formado por el personal laboral o trabajador del Estado que, dadas las funciones especiales que desarrolla, se encuentra en un régimen laboral privativo el cual obedece a características jurídicas propias con asidero en la Constitución de la República y en normas secundarias especiales.

La jurisprudencia mexicana ha establecido que “a diferencia de los trabajadores privados, en el sector público, la relación laboral que se establece entre el servidor y el Estado está unilateralmente determinada por este último, quien -de forma general e impersonal- establece por mandato constitucional y legal, las condiciones de los servicios públicos y decide, por complejos mecanismos, a quién se nombra para la prestación de los mismos, con lo cual, el nexo que liga a los servidores públicos con el Estado es de derecho público administrativo”⁵⁰

La jurisprudencia citada por los doctrinarios mexicanos Néstor del Buen y Mario de la Cueva, ha establecido que la estabilidad laboral comparte la naturaleza del derecho del cual se origina, cual es el derecho al trabajo. Al respecto, dichos autores han sostenido que: “...el derecho a la estabilidad

⁵⁰ REVISTA DE JURISPRUDENCIA MEXICANA, Edición 3001, Editorial Universidad de Oxford, México D.F., 2002, pág. 201.

comparte la naturaleza del derecho del cual se origina -derecho al trabajo-, en el sentido que ambos obedecen a razones de justicia, libertad e igualdad. Esto porque, tanto en el ámbito privado como en el servicio público, es posible que el empleador -patrono o Estado- pueda, mediante actos arbitrarios, lesionar el contenido del derecho, sea privando sin justa causa, limitando o sometiendo a condiciones irrazonables de ejercicio la puesta en práctica de la capacidad del trabajador para exteriorizar su energía física y psíquica. De manera que, siempre que concurren las circunstancias señaladas supra, cualquier clase de acto ejecutado por el empleador en orden a privar, limitar o someter a condiciones irrazonables el ejercicio del derecho al trabajo, constituye una violación al núcleo o esencia de tal derecho...”⁵¹

Es precisamente en congruencia con todo este conjunto de principios sustanciales del derecho al trabajo, como garantía fundamental del ser humano, que se garantiza el derecho a la estabilidad como premisa de la relación laboral, por un lado, y por extensión, en el servicio público, donde evidentemente concurren otros principios de interés común, como es precisamente la administración eficiente, honesta y con absoluta probidad de la cosa pública. De allí que se ha establecida la carrera del servicio público, como el conjunto de métodos, principios y procedimientos, establecidos jurídicamente, y que tienen como finalidad garantizar la permanencia, ascenso, capacitación y seguridad jurídica del servidor

⁵¹ DE LA CUEVA, Mario, Ob. Cit, Derecho del Trabajador, pág. 291.

público, en aras de mejorar a niveles de excelencia la prestación de servicios a la sociedad.

4.3. MARCO JURÍDICO.

4.3.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MARCO CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR.

La Constitución de la República del Ecuador, en el Título II. De los Derechos, Capítulo IX sobre las Responsabilidades y específicamente en el Art. 83, numeral 8, señala que son deberes y responsabilidades de los ecuatorianas y ecuatorianos, sin perjuicio de otros previstos en la constitución y la ley: “Administrar honradamente y con apego irrestricto a la ley el patrimonio público, y denunciar y combatir actos de corrupción”. En el mismo contexto, el numeral 11, dice “Asumir las funciones públicas como un servicio a la colectividad y rendir cuentas a la sociedad y a la autoridad, de acuerdo con la ley”, seguidamente el numeral 12, señala “Ejercer la profesión u oficio con sujeción a la ética”

a) Deberes del Estado

La Constitución de la República del Ecuador en cuanto a los deberes que debe cumplir el Estado señala:

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

- 1.- Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.
- 2.- Garantizar y defender la soberanía nacional.
- 3.- Fortalecer la unidad nacional en la diversidad.
- 4.- Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico.
- 5.- Planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.
- 6.- Promover el desarrollo equitativo y solidario de todo el territorio, mediante el fortalecimiento del proceso de autonomías y descentralización.
- 7.- Proteger el patrimonio natural y cultural del país.
- 8.- Garantizar a sus habitantes el derecho a una cultura de paz, a la seguridad integral a vivir en una sociedad democrática y libre de corrupción”⁵²

La presencia del Estado, permite presuponer la existencia de instituciones que coadyuven al cumplimiento de los deberes de aquél, especialmente

⁵² CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Gaceta Constitucional, Ecuador, Octubre de 2008, Art. 3.

referidos a la administración de la cosa pública y a la prestación de los servicios que él ofrece a sus ciudadanos. Es por esto, que el Art. 3 de la Constitución de la República del Ecuador, dice: "Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado:...

...4. Garantizar la ética laica como sustento del quehacer público y el ordenamiento jurídico. "⁵³

Constitucionalmente el Estado ecuatoriano garantiza entonces la vigencia del sistema democrático, y paralelamente hace alusión al deber del Estado de promover una administración pública libre de corrupción y enmarcada en la ética laica, cuestión que constituye el ideal de todo ente estatal, pues es una obligatoriedad indiscutible y una finalidad de todo gobierno el asegurar a la sociedad la pulcritud y corrección en el manejo de la cosa pública.

Concomitantemente con la disposición constitucional enunciada, el Art. 66, de la Constitución de la República del Ecuador, que señala los derechos civiles que el Estado garantiza a sus ciudadanos, tenemos en el numeral 25 lo siguiente: "El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y

⁵³ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ob. Cit., Art. 3.

características".⁵⁴

Esta disposición hace alusión a la necesidad de que la administración pública tiene que lograr niveles de excelencia de manera que los bienes y servicios que se presten por parte del Estado a sus ciudadanos sean de óptima calidad.

De igual manera en el numeral 2, del mismo artículo 66, la Constitución de la República del Ecuador, determina para las personas en el Ecuador "El derecho a una vida digna que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, empleo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social y otros servicios necesarios ".⁵⁵

Es precisamente a través de las instituciones públicas en sus diferentes ámbitos de acción que el Estado dirige su responsabilidad de coadyuvar de la mejor manera posible a la satisfacción de las necesidades primarias de sus ciudadanos.

b) Sector Público

Más adelante en el Título IV, Capítulo VII, Administración Pública, la Constitución regula lo referente al sector público y entidades a las cuales

⁵⁴Idem, Art. 66, numeral 25.

⁵⁵ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ob. Cit., Art. 66, numeral 2.

delega atribuciones en los diferentes ámbitos de atención a la sociedad y a la administración de la cosa pública, y en la Sección Primera, Sector Público, determina lo siguiente:

"Art. 225.- El sector público comprende:

- 1.- Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
- 2.- Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.
- 3.- Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y,
- 4.- Las personas jurídicas creadas por acto legislativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidores y servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”⁵⁶

⁵⁶ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ob. Cit., Arts. 225 y 226.

La Constitución de la República del Ecuador, señala con absoluta claridad cuáles son las entidades que componen el sector público, limitando también el ámbito de acción de los servidores, organismos y entidades públicos, a las atribuciones que señala la misma Constitución y otras leyes especiales de creación y regulación de las respectivas instituciones.

Se determina también lo concerniente a aquellas instituciones que por mandato constitucional y de leyes especiales son autónomas administrativamente, como es el caso de las universidades y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por ejemplo.

En cuanto a los servidores públicos, la Constitución de la República del Ecuador, en el Art. 226, circunscribe sus acciones a las atribuciones que específicamente determina para ellos la Carta Magna, y otras leyes especiales que les incumban, como la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de Remuneración del Sector Público, por ejemplo.

c) Administración Pública

La Sección Segunda, del capítulo que estamos analizando trata lo referente a la Administración Pública, es decir, al ejercicio de las potestades y obligaciones que determina la Ley en cada espacio de la administración pública.

El Art. 227 de la Constitución de la República del Ecuador, en forma sumamente clara determina como principio sustancial que “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”⁵⁷, es decir, que la administración pública es todo un sistema de apoyo gubernativo que debe desarrollarse en forma sumamente técnica, con recursos humanos altamente calificados y de profunda convicción ética, de manera que los servicios que se brinden sean absolutamente eficientes.

El Art. 228 del ordenamiento constitucional, en forma expresa señala los principios bajo de los que se debe dar el ingreso, ascenso y promoción en la carrera administrativa, en los siguientes términos: “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.”⁵⁸

Me parece sumamente interesante lo que dispone claramente el Art. 228 de la Constitución de la República, en cuanto determina como principio

⁵⁷ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ob. Cit., Art. 227.

⁵⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ob. Cit., Art. 228.

fundamental de la administración pública, que el ingreso, ascenso y promoción en el marco de la carrera administrativa, ineludiblemente se dará en base de concursos de méritos y oposición, en la forma que determine la Ley, exceptuando como es natural a los dignatarios de elección popular, quienes acceden a cargos públicos en virtud de la voluntad de los electores manifestada en las urnas. Debemos destacar, que en la citada disposición constitucional, se establece una consecuencia jurídica sumamente importante en el caso de que ocurra la inobservancia de los mencionados principios constitucionales de la administración pública, cual es la destitución inmediata de la autoridad nominadora. Sin embargo, desde una perspectiva crítica es necesario mencionar que la normativa actual no garantiza, al menos en el campo pragmático, la transparencia y honestidad en el desarrollo de los concursos de méritos y oposición, y por otro lado, tampoco se ha establecido un sistema jurídico idóneo para la aplicación de la sanción de destitución de la autoridad nominadora prevista en el ordenamiento constitucional como medio coercitivo para obligar a quienes ejercer funciones de dirección en las instituciones a observar escrupulosamente lo que dicta la ley con respecto al ingreso, ascensos y promociones en la carrera administrativa.

Es importante señalar que para viabilizar algunos de los principios de acción de la administración pública que señala el Art. 227 de la

Constitución de la República del Ecuador, esto es la eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, coordinación, transparencia y evaluación, se establece precisamente la carrera administrativa, que propende a la profesionalización y especialización del servidor público en las prestaciones laborales que le competen, garantizándole a su vez la debida retribución que le permita ejercer a plenitud el derecho a una vida digna para sí y su familia.

4.3.2. LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON EL TRABAJO.

En relación con este subtema me parece conveniente empezar analizando brevemente el significado del derecho al trabajo, como derecho humano plenamente reconocido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, donde se establecen algunos principios jurídicos de tipo internacional relacionados con el derecho al trabajo, y que han sido reconocidos en los ordenamientos constitucionales de los Estados miembros, como es precisamente el caso del Ecuador.

A continuación transcribo las disposiciones de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre relacionadas con el derecho del trabajo:

“Artículo 22.– Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Artículo 23.–1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

–2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

–3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana, y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

...

Artículo 25.– 1.- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en

caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”⁵⁹

De esta Declaración Universal, surge sin duda, el carácter de derecho social y económico que le asignan todos los Estados del mundo al derecho al trabajo, que es considerado no solo como una garantía que debe asegurar el Estado a sus ciudadanos, sino como un deber de los ciudadanos para con su familia, con la sociedad y el mismo Estado.

Se observa también que a partir de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, se le asignan ciertas garantías básicas consustanciales al derecho del trabajo, como son principalmente, el primero de la libertad de trabajo, es decir, de que cada persona puede realizar, como los límites legales que imponga cada Estado, la actividad laboral que a bien tenga, y que le provea lo necesario para la satisfacción de sus necesidades básicas y las de su familia; de igual forma se reconoce como un derecho humano la garantía de la remuneración justa, es decir, el derecho a un salario que guarde relación con la actividad realizada, así como con las necesidades existenciales del trabajador. Se reconoce también el derecho a la equidad de la remuneración, bajo el principio de que a igual trabajo se debe dar igual remuneración. Se

⁵⁹ DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE, Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948, Arts. 22, 23 y 25.

promueve también de la estabilidad laboral, y se comprometen los países miembros de las Naciones Unidas, a fomentar la lucha contra el desempleo.

También se comprende el derecho a una calidad de vida que asegure la satisfacción de las necesidades primarias de: alimentación, salud, educación, vivienda, vestuario, etc., así como el acceso a servicios básicos, cuestión que obviamente requiere como primer antecedente el acceso a un puesto laboral que permita lograr los ingresos necesarios para asegurar la posibilidad de satisfacción de tan elemental derecho, pues resulta obvio, que si por lo menos el jefe de familia no tiene la suerte de tener empleo, tampoco existirán los ingresos básicos para asegurar la alimentación, salud, educación, vivienda, vestuario, etc., del núcleo familiar, esto por lo menos en los Estados que se rigen por concepciones capitalista, aunque vale anotar que en el caso de los países desarrollados, también existen los seguros de desempleo, que permiten ayudar a remediar las necesidades más urgentes de las personas que por alguna razón se han quedado sin acceso a una fuente de trabajo.

Los términos generales con que se establecen en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el derecho al trabajo, han sido trasladados en términos muy parecidos a los diversos ordenamientos constitucionales de los Estados, y luego han sido ampliados, detallados y

viabilizados en las legislaciones específicas que regulan las relaciones en materia laboral. Por tanto, no existe Estado en el mundo, que aunque sea en términos teóricos no reconozca el derecho al trabajo, y las principales garantías inherentes a él, aunque en muchos casos, como en el de nuestro país, no existe un soporte jurídico adecuado para garantizar y asegurar de manera definitiva la aplicación y vigencia de los derechos que asisten a las personas trabajadoras, como sucede con la temática de la presente investigación, donde es el propio Estado el que genera políticas arbitrarias de desvinculación de servidores públicos, afectando de esta forma el derecho humano al trabajo.

En cuanto a los derechos constitucionales de las personas trabajadoras en el Ecuador, entre las que se encuentran los servidores públicos, me parece oportuno señalar que el derecho constitucional se erige como la base jurídica indispensable del Estado, y es precisamente en ese ámbito donde se denominan las pautas fundamentales sobre las cuales se desarrolla la vida de una sociedad, y se señalan los lineamientos principales para la regulación de las relaciones entre el Estado y sus ciudadanos. Entre otras funciones, corresponde al derecho constitucional, el reconocimiento básico de los derechos ciudadanos y la determinación de las vías para ejercerlos y tutelarlos. Es así como se señala los derechos esenciales de las personas trabajadoras, y algunas

reglas principales en torno a los principios y garantías laborales que debe proteger la legislación secundaria creada para asegurar estos derechos.

En lo referente a la temática de la presente investigación, es preciso citar el Art. 33 de la Constitución de la República que de manera categórica reconoce el siguiente derecho fundamental: “El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.”⁶⁰

Queda claro entonces, que de acuerdo a nuestra Constitución de la República del Ecuador, el trabajo se constituye en un deber y en un derecho social. En un deber, en cuanto es una necesidad insoslayable de las personas para garantizar su subsistencia y la de los suyos de participar en los procesos productivos, o en cualquier tipo de actividad que garantice los ingresos necesarios que permitan la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos. En cuanto a derecho social, el Estado, como rector y organizador de la sociedad, entre sus grandes fines, necesariamente contempla el de proveer las condiciones necesarias para que todos sus ciudadanos tengan acceso a fuentes ocupacionales,

⁶⁰ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ob. Cit., Art. 33.

de manera que tengan la posibilidad de cumplir su rol social dentro de los procesos productivos, a la vez que prodigarse los medios necesarios para su subsistencia.

El principio adoptado por la Constitución de la República del Ecuador, es además, un principio propio del derecho universal, pues se ha observado en el desarrollo del presente subtema, es una preocupación esencial del hombre y del Estado, el ejercicio y la protección del deber y el derecho al trabajo.

Así mismo, el Art. 66 de la Constitución de la República del Ecuador, al reconocer los llamados derechos de libertad de las personas (derechos civiles), reconoce en el numeral 2, el derecho a una vida digna, que de manera consustancial debe necesariamente asegurar entre otros derechos fundamentales el derecho al trabajo, al empleo y a la seguridad social. De tal manera que es un deber insoslayable del Estado, promover el pleno ejercicio del empleo, y obviamente el derecho a la estabilidad laboral como premisa para el ejercicio pleno de los derechos laborales. De lo establecido en la mencionada disposición constitucional se entiende claramente que para el asambleísta constitucional, del derecho a una vida digna se encuentra atado de manera categórica al derecho al empleo y a la estabilidad laboral.

El Art. 229 de la Constitución de la República, establece con absoluta claridad que los derechos laborales de los servidores públicos son irrenunciables, determinando la obligación de la ley, en este caso de la LOSEP, de regular lo concerniente a los aspectos relativos al servicio público en lo relacionado a remuneraciones, ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones. De tal manera que la estabilidad laboral es una garantía básica de los servidores públicos, que debe ser debidamente protegida por el ordenamiento jurídico.

De manera consustancial el Art. 326 de la Constitución de la República del Ecuador, refiriéndose a los principios del derecho al trabajo, aplicable por extensión en el caso del servicio público, en lo pertinente, imperativamente dispone:

“El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

- 1.- El Estado impulsará el pleno empleo, la eliminación del subempleo y del desempleo.
- 2.- Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles; será nula toda estipulación en contrario.
- 3.- En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, éstas se aplicarán

en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.”⁶¹

Conviene destacar que la Constitución de la República determina primeramente como principio del derecho al trabajo, la obligación del ente estatal de impulsar el empleo, así como de eliminar el subempleo y el desempleo, y de forma consustancial se establece la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos laborales, destacando que “será nula toda estipulación en contrario”. De ahí que no cabría de manera alguna la “renuncia obligatoria” que se pretende establecer mediante la reforma reglamentaria que contempla el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 expedido por el Gobierno del Presidente Rafael Correa, como mecanismo para separar arbitrariamente a los servidores públicos de diversas instituciones del país. Esto lo trataré en forma detallada en las páginas posteriores.

Es preciso recalcar que el marco constitucional establece en forma categórica la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de las personas trabajadoras, entre las que se incluyen los servidores públicos, cuestión que como bien sabemos es de suma importancia, pues el Derecho del Trabajo, por naturaleza es derecho social y como tal los derechos de los trabajadores deben ser de aplicación irrestricta y el Estado está obligado a garantizar su inviolabilidad por todos los medios a su alcance.

⁶¹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ob. Cit., Art. 326.

Se establece también en forma clara el principio pro-trabajador, que se refiere a que en caso de que exista algún tipo de duda con respecto a la interpretación o alcance de las normas protectoras de los derechos de los trabajadores, estas se aplicarán siempre en el sentido más favorable al trabajador.

4.3.3. LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL MARCO DE LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO.

La Ley Orgánica del Servicio Público fue publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 del 6 de octubre del año 2010, y constituye el instrumento propuesto por el Gobierno Nacional, con el presunto ánimo de brindar las respuestas que exige la sociedad ecuatoriana en materia de administración pública, y especialmente en cuanto a la prestación de servicios a nivel de las diferentes instituciones estatales del país.

El Art. 2 de la Ley Orgánica del Servicio Público de manera categórica determina que tanto el servicio público como la carrera administrativa, que se regulan en dicho instrumento, tienen el objetivo primordial de propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, con la finalidad de lograr de forma permanente el mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de

sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación. Es decir, a través del servicio público y de la carrera administrativa, se busca el cumplimiento del objetivo constitucional de promover para todos los ciudadanos un servicio público en términos de excelencia.

La Ley Orgánica del Servicio Público como ya se observó con anterioridad, es de aplicación obligatoria en todas las entidades públicas previstas en el Art. 225 de la Constitución de la República del Ecuador, esto es:

- a) En los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional;
- b) Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales;
- c) Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y,

- d) Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos.

Y es precisamente en razón de la prestación de servicios en estas entidades que se deriva la definición jurídica del servidor público. Así lo establece de manera categórica el Art. 4 de la LOSEP cuando determina: *“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.*

*Las trabajadoras y trabajadores del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo.”*⁶²

De acuerdo a esta definición los servidores públicos en el Ecuador, son todas las personas que de cualquier manera prestan su fuerza laboral en las entidades que de conformidad con el Art. 3 de la LOSEP y el Art. 225 de la Constitución de la República, conforman el sector público. En este caso no se atiende a la forma de vinculación laboral, esto es si es por nombramiento provisional, nombramiento permanente, contrato, período fijo, etc. Incluso se comprende a los trabajadores cuyos derechos particulares se encuentran garantizados en el Código del Trabajo.

⁶² LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Segundo Suplemento del Registro Oficial 294 del 6 de Octubre del año 2010, Art. 4.

De acuerdo al Art. 5 de la LOSEP, para ser servidor público se requiere estrictamente cumplir los siguientes requisitos:

- a) Ser mayor de 18 años y estar en el pleno ejercicio de los derechos previstos por la Constitución de la República y la Ley para el desempeño de una función pública;
 - b) No encontrarse en interdicción civil, no ser el deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores y no hallarse en de estado insolvencia fraudulenta declarada judicialmente;
 - c) No estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos;
 - d) Cumplir con los requerimientos de preparación académica y demás competencias exigibles previstas en esta Ley y su Reglamento;
 - e) Haber sufragado, cuando se tiene obligación de hacerlo, salvo las causas de excusa previstas en la Ley;
 - f) No encontrarse en mora del pago de créditos establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, a excepción de lo establecido en el Artículo 9 de la presente Ley;
 - g) Presentar la declaración patrimonial juramentada en la que se incluirá lo siguiente:
 - g.1.- Autorización para levantar el sigilo de sus cuentas bancarias;
 - g.2.- Declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias;
- y,

- g.- Declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones prevista en la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente.
- h) Haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción; e,
- i) Los demás requisitos señalados en la Constitución de la República y la Ley. Exceptúense los casos específicos y particulares que determina la Ley.⁶³

Así mismo, el Art. 5 de la LOSEP, señala que las entidades del sector público están obligadas a garantizar que los procesos de selección e incorporación al servicio público, promuevan políticas afirmativas de inclusión a grupos de atención prioritaria, la interculturalidad y, la presencia paritaria de hombres y mujeres en los cargos de nominación y designación. Así mismo se establece el principio que los extranjeros residentes en el Ecuador podrán prestar sus servicios en calidad de servidoras o servidores públicos en asuntos en los cuales por su naturaleza se requiera contar con los mismos, sin perjuicio de la aplicación de los convenios bilaterales de reciprocidad que rijan esta materia, requiriéndose como requisito especial el informe y de ser el caso el permiso de trabajo otorgado por el Ministerio de Relaciones Laborales.

⁶³ LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 257 de 6 de Octubre de 2010, Art. 5.

Para ocupar puestos de carrera, deberán tener una residencia en el país de al menos 5 años y haber cumplido el respectivo concurso de méritos y oposición. En caso de requerirse la contratación de personas extranjeras, la autoridad nominadora, previo informe motivado de la unidad de administración del talento humano solicitará la respectiva autorización del Ministerio de Relaciones Laborales.

Es importante señalar que en acatamiento de la meritocracia como principio inalienable en la selección del servidor público establecido en el Art. 228 de la Constitución de la República, el Art. 5 de la LOSEP además de otros requisitos de carácter general, en el literal h) determinada que es indispensable haber sido declarado triunfador en el respectivo concurso de méritos y oposición, salvo el caso de los servidores públicos de elección popular o de aquellos de libre nombramiento y remoción. De esto se deduce, que incluso para vinculaciones laborales de carácter temporal en el sector público, como es el caso de servidores con nombramiento provisional o bajo contrato de servicios ocasionales, están obligados a participar en un proceso de selección mediante concurso de méritos y oposición.

Cabe destacar que la existencia de causal de nepotismo provoca inhabilidad para el servicio público; conforme al Art. 6 de la LOSEP, se prohíbe a la autoridad nominadora designar en la misma entidad de su

regencia a sus parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, así como a su cónyuge o conviviente en unión de hecho. Esta prohibición se hace extensiva a los parientes de los miembros del cuerpo colegiado o directorio de la respectiva institución; así como también a los parientes de las autoridades de las superintendencias en las entidades que son objeto de control. La sanción para el nepotismo es la nulidad de los actos administrativos que lo propician, así como la destitución de la autoridad nominadora así como del servidor público ilegalmente nombrado o contratado. Se dispone también la devolución de los valores indebidamente pagados al servidor incurso en nepotismo, responsabilidad que también corresponde de manera solidaria al responsable de la Unidad de Administración de Talento Humano.

En el Art. 12 de la LOSEP se prohíbe también el pluriempleo, es decir, que ninguna persona podrá desempeñar al mismo tiempo más de un puesto o cargo público, ni siquiera en el caso de dignatarios de elección popular o en cualquier otra función pública. Esto es el principio de concreción y dedicación a tiempo exclusivo al servicio público. Las únicas excepciones a la dedicación exclusiva, son la docencia universitaria en centros de educación superior públicos o privados legalmente reconocidos, siempre y cuando no cause interferencia con el normal desempeño en el servicio público, es decir, cuando se haga fuera de los

horarios de prestación laboral en el sector estatal. Se exceptúan así mismo de la prohibición de pluriempleo a los músicos profesionales que conformen orquestas sinfónicas del país, siempre que sea para el desempeño de la docencia en los conservatorios de música; y se exceptúan también a las autoridades o sus delegados que por el ejercicio de sus cargos, estén obligados a integrar directorios y organismos similares del sector público. Siempre que la citada delegación no sea remunerada.

El Art. 16 de la LOSEP, establece que para el desempeño de un cargo en el sector público, en forma indispensable se requiere de un nombramiento o contrato debidamente expedido por la autoridad nominadora. El servidor designado tendrá un término de quince días para posesionarse del cargo, los que se contarán a partir de la notificación con la designación, en caso de no hacerlo la designación caducará.

Los nombramientos para el desempeño de un cargo público, de conformidad con la LOSEP pueden ser:

- a) Permanentes.-** Aquellos expedidos para llenar vacantes mediante el sistema de concurso de méritos y oposición de conformidad con la LOSEP. Este nombramiento no es de período fijo, sino que presupone el ingreso a la carrera del servicio público, y la permanencia en el

puesto de trabajo, salvo que suceda alguna de las causales de cesación o destitución del servidor público, previo el trámite de Ley.

b) Provisionales.- Son los nombramientos expedidos en los siguientes casos:

b.1.- Para ocupar en forma provisional el puesto de un servidor que se encuentre suspendido en sus funciones o que haya sido destituido, esto hasta que se produzca el fallo de la justicia contencioso-administrativa, o de cualquier otro órgano competente.

b.2.- Para ocupar el puesto de la servidor o servidor que se encuentre en goce de licencia sin remuneración. Esto nombramiento no podrá subsistir más allá del tiempo de duración de dicha licencia.

b.3.- Para ocupar el puesto de la servidora o servidor que se encuentre en goce de comisión de servicios sin remuneración. La duración no podrá exceder el tiempo de la comisión de servicios.

b.4.- Los que ocupen puestos comprendidos dentro de la escala de nivel jerárquico superior. Es decir, aquellos que ejercer cargos de autoridad o jefes en las diversas entidades públicas; estos nombramientos se caracterizan por la provisionalidad, pues no tienen

un período fijo de duración y están sujetos a la voluntad o decisión del poder político.

b.5.- De prueba, es el nombramiento provisional que se otorga al servidor público de reciente ingreso o de reciente ascenso, tiene una duración de tres meses, luego de los cuáles será sujeto de evaluación, en caso de superar la prueba recibirá el nombramiento definitivo, en caso contrario cesara en el cargo (cuando se trata de reciente ingreso), o retornará a su puesto y su remuneración anterior (cuanto se trata de ascenso).

c) De Libre Nombramiento y Remoción.- Son los que se confieren a autoridades y servidores que ejercen cargos de confianza en la administración pública, y que no están sujetos a un período fijo de duración, ni tampoco se da el ingreso por concurso de méritos y oposición. Es el caso de los gobernadores, jefes políticos, intendentes, comisarios, directores institucionales estatales, etc. En este caso no se requiere concurso de méritos y oposición para la designación, y tampoco son servidores que ingresan a la carrera del servicio público. Para su remoción no es indispensable ejercer sumario administrativo, pues su nombramiento depende exclusivamente de la autoridad que los nominó.

d) De Período Fijo.- Son aquellos nombramientos que se expiden por parte de la autoridad nominadora, para ejercer un determinado cargo en un período determinado. Estos servidores se caracterizan por ejercer funciones de confianza. Es el caso por ejemplo de los secretarios-tesoreros de los Gobiernos Parroquiales, los miembros de las Juntas Electorales y del Consejo Nacional Electoral, entre otros. Su relación laboral con el ente público termina en forma automática a la finalización del período para el que fueron nombrados.

Todo nombramiento para su validez debe ser registrado en el plazo de diez días en la Unidad de Administración de Talento Humano de la respectiva institución. Sin embargo, por efecto del Art. 20 de la LOSEP, los responsables de dicho registro podrán negarse a hacerlo si es que aquellos han sido conferidos sin cumplir los requisitos de Ley; en caso contrario pueden ser sujetos de sanción penal, civil o administrativa, según sea el caso.

De conformidad con el Art. 22 de la LOSEP, corresponde a los servidores públicos el cumplimiento de los siguientes deberes:

a) Respetar, cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República, leyes, reglamentos y más disposiciones expedidas de acuerdo con la Ley;

- b) Cumplir personalmente con las obligaciones de su puesto, con solicitud, eficiencia, calidez, solidaridad y en función del bien colectivo, con la diligencia que emplean generalmente en la administración de sus propias actividades;
- c) Cumplir de manera obligatoria con su jornada de trabajo legalmente establecida, de conformidad con las disposiciones de esta Ley;
- d) Cumplir y respetar las órdenes legítimas de los superiores jerárquicos. El servidor público podrá negarse, por escrito, a acatar las órdenes superiores que sean contrarias a la Constitución de la República y la Ley;
- e) Velar por la economía y recursos del Estado y por la conservación de los documentos, útiles, equipos, muebles y bienes en general confiados a su guarda, administración o utilización de conformidad con la ley y las normas secundarias;
- f) Cumplir en forma permanente, en el ejercicio de sus funciones, con atención debida al público y asistirlo con la información oportuna y pertinente, garantizando el derecho de la población a servicios públicos de óptima calidad;
- g) Elevar a conocimiento de su inmediato superior los hechos que puedan causar daño a la administración;
- h) Ejercer sus funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe. Sus actos deberán ajustarse a los objetivos propios de la institución en la que se desempeñe y administrar los recursos públicos con apego a

los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas de su gestión;

- i) Cumplir con los requerimientos en materia de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones implementados por el ordenamiento jurídico vigente;
- j) Someterse a evaluaciones periódicas durante el ejercicio de sus funciones; y,
- k) Custodiar y cuidar la documentación e información que, por razón de su empleo, cargo o comisión tenga bajo su responsabilidad e impedir o evitar su uso indebido, sustracción, ocultamiento o inutilización.⁶⁴

Es necesario comentar, que estos deberes deben ser estrictamente observados por las servidoras y servidores públicos, puesto que su incumplimiento activa necesariamente el régimen disciplinario que puede llegar incluso a la aplicación de sanciones que van desde la amonestación, hasta la destitución del servidor público. Esto lo veremos con mayor detalle en páginas posteriores.

En cuanto a los derechos **irrenunciables** del servidor público, el Art. 23 de la LOSEP contempla lo siguiente:

- a) Gozar de estabilidad en su puesto;
- b) Percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función,

⁶⁴Cfr. LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Ob. Cit., Art. 22.

eficiencia, profesionalización y responsabilidad. Los derechos y las acciones que por este concepto correspondan a la servidora o servidor, son irrenunciables;

- c) Gozar de prestaciones legales y de jubilación de conformidad con la Ley;
- d) Ser restituidos a sus puestos luego de cumplir el servicio cívico militar; este derecho podrá ejercitarse hasta treinta días después de haber sido licenciados de las Fuerzas Armadas;
- e) Recibir indemnización por supresión de puestos o partidas, o por retiro voluntario para acogerse a la jubilación, por el monto fijado en esta Ley;
- f) Asociarse y designar a sus directivas en forma libre y voluntaria;
- g) Gozar de vacaciones, licencias, comisiones y permisos de acuerdo con lo prescrito en esta Ley;
- h) Ser restituidos en forma obligatoria, a sus cargos dentro del término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia o resolución, en caso de que la autoridad competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido; y, recibir de haber sido declarado nulo el acto administrativo impugnado, las remuneraciones que dejó de percibir, más los respectivos intereses durante el tiempo que duró el proceso judicial respectivo si el juez hubiere dispuesto el pago de remuneraciones, en el respectivo auto o sentencia se establecerá que deberán computarse y descontarse los valores percibidos

durante el tiempo que hubiere prestado servicios en otra institución de la administración pública durante dicho periodo;

- i) Demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos que consagra esta Ley;
- j) Recibir un trato preferente para reingresar en las mismas condiciones de empleo a la institución pública, a la que hubiere renunciado, para emigrar al exterior en busca de trabajo, en forma debidamente comprobada;
- k) Gozar de las protecciones y garantías en los casos en que la servidora o el servidor denuncie, en forma motivada, el incumplimiento de la ley, así como la comisión de actos de corrupción;
- l) Desarrollar sus labores en un entorno adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar;
- m) Reintegrarse a sus funciones después de un accidente de trabajo o enfermedad, contemplando el período de recuperación necesaria, según prescripción médica debidamente certificada;
- n) No ser discriminada o discriminado, ni sufrir menoscabo ni anulación del reconocimiento o goce en el ejercicio de sus derechos;
- ñ) Ejercer el derecho de la potencialización integral de sus capacidades humanas e intelectuales;
- o) Mantener su puesto de trabajo cuando se hubiere disminuido sus capacidades por enfermedades catastróficas y/o mientras dure su

tratamiento y en caso de verse imposibilitado para seguir ejerciendo efectivamente su cargo podrá pasar a desempeñar otro sin que sea disminuida su remuneración salvo el caso de que se acogiera a los mecanismos de la seguridad social previstos para el efecto. En caso de que se produjere tal evento se acogerá al procedimiento de la jubilación por invalidez y a los beneficios establecidos en esta ley y en las de seguridad social;

- p) Mantener a sus hijos e hijas, hasta los cuatro años de edad, en un centro de cuidado infantil pagado y elegido por la entidad pública;
- q) Recibir formación y capacitación continua por parte del Estado, para lo cual las instituciones prestarán las facilidades; y,
- r) Los demás que establezca la Constitución y la ley.”⁶⁵

El Gobierno Nacional como líder de la administración pública, está obligado a tomar las acciones necesarias para la plena realización de estos derechos, entendiéndose también que existen las vías regulares en el ámbito administrativo para el ejercicio de estas garantías, así como también la posibilidad de reclamarlas, en caso de así ser necesario, en la vía contencioso administrativa.

Para efecto de la presente investigación me parece sumamente conveniente recalcar sobre el principio de **irrenunciabilidad** de los

⁶⁵LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Ob. Cit., Art. 23

derechos específicos que reconoce la LOSEP a las servidoras y servidores públicos, el que se deriva de lo establecido al respecto en la Constitución de la República del Ecuador, debiendo dejarse bien en claro que precisamente el primer derecho **irrenunciable** que señala el Art. 23, literal a) de la LOSEP, es el derecho a la estabilidad en el puesto de trabajo, garantía sustancial que ha sido afectada en forma grave en los últimos tiempos por efecto de la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 dictado por el Gobierno del Econ. Rafael Correa Delgado.

Así como se contemplan deberes y derechos de las servidoras y servidores públicos, también se observan en el Art. 24 de la LOSEP algunas prohibiciones que en caso de ser contravenidas dan lugar a la actividades del régimen sancionatorio respectivo. Estas prohibiciones son:

- “a) Abandonar injustificadamente su trabajo;
- b) Ejercer otro cargo o desempeñar actividades extrañas a sus funciones durante el tiempo fijado como horario de trabajo para el desempeño de sus labores, excepto quienes sean autorizados para realizar sus estudios o ejercer la docencia en las universidades e instituciones politécnicas del país, siempre y cuando esto no interrumpa el cumplimiento de la totalidad de la jornada de trabajo o en los casos establecidos en la presente Ley;

- c) Retardar o negar en forma injustificada el oportuno despacho de los asuntos o la prestación del servicio a que está obligado de acuerdo a las funciones de su cargo;
- d) Privilegiar en la prestación de servicios a familiares y personas recomendadas por superiores, salvo los casos de personas inmersas en grupos de atención prioritaria, debidamente justificadas;
- e) Ordenar la asistencia a actos públicos de respaldo político de cualquier naturaleza o utilizar, con este y otros fines, bienes del Estado;
- f) Abusar de la autoridad que le confiere el puesto para coartar la libertad de sufragio, asociación u otras garantías constitucionales;
- g) Ejercer actividades electorales, en uso de sus funciones o aprovecharse de ellas para esos fines;
- h) Paralizar a cualquier título los servicios públicos, en especial los de salud, educación, justicia y seguridad social; energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, procesamiento, transporte y distribución de hidrocarburos y sus derivados; transportación pública, saneamiento ambiental, bomberos, correos y telecomunicaciones;
- i) Mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, directa o indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender personalmente dichos asuntos;

- j) Resolver asuntos, intervenir , emitir informes, gestionar, tramitar o suscribir convenios o contratos con el Estado, por si o por interpuesta persona u obtener cualquier beneficio que implique privilegios para el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Esta prohibición se aplicará también para empresas, sociedades o personas jurídicas en las que el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan interés;
- k) Solicitar, aceptar o recibir, de cualquier manera, dádivas, recompensas, regalos o contribuciones en especies, bienes o dinero, privilegios y ventajas en razón de sus funciones, para sí, sus superiores o de sus subalternos; sin perjuicio de que estos actos constituyan delitos tales como: peculado, cohecho, concusión, extorsión o enriquecimiento ilícito;
- l) Percibir remuneración o ingresos complementarios, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labor específica alguna, conforme a la normativa de la respectiva institución;
- m) Negar las vacaciones injustificadamente a las servidoras y servidores públicos; y,

ñ) Las demás establecidas por la Constitución de la República, las leyes y los reglamentos.”⁶⁶

Todas estas prohibiciones son concordantes con los límites establecidos para los servidores públicos en el derecho constitucional, en aras precisamente de realizar el derecho de los ciudadanos a disfrutar de una administración pública honesta, efectiva y eficaz, que cumpla con la mayor probidad posible los delicados roles que le competen en el engranaje social del Ecuador. El quebrantamiento de estas prohibiciones también da lugar a la activación del régimen sancionatorio de la LOSEP.

En caso de incumplimiento de los deberes de los servidores públicos, así como en caso de incurrir en las prohibiciones establecidas en la Constitución y la LOSEP, se procede a aplicar el régimen disciplinario establecido en el Capítulo IV, del Título III, de la misma Ley, en cuyo Art. 41, categóricamente se dispone: *“La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviniere las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho.*

⁶⁶ LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Ob. Cit., Art. 24.

La sanción administrativa se aplicará conforme a las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso.”⁶⁷

Es muy importante hacer notar que la potestad sancionadora de la autoridad nominadora y de las unidades de administración de talento humano de las entidades públicas, debe ejercer en los estrictos límites que imponen las garantías del debido proceso y de manera especial en cuanto al derecho a la defensa. Toda acción sancionatoria ejercida contraviniendo las garantías del debido proceso resulta inconstitucional y por ende carecería de eficacia y validez jurídica, y podría ocasionar la responsabilidad del servidor público que ejerce dichas atribuciones afectando derechos fundamentales del subordinado servidor o servidora.

Es preciso señalar que de conformidad con el Art. 42 de la LOSEP, se consideran como faltas disciplinarias a toda acción u omisión de los servidores públicos, que se contraponga a las disposiciones del ordenamiento jurídico de nuestro país, y especialmente de la LOSEP, en lo que se refiere a los deberes, derechos y prohibiciones. La facultad sancionadora recae sobre la autoridad nominadora o sobre su delegado (Responsable de la Unidad de Administración de Talento Humano).

⁶⁷LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Ob. Cit., Art. 41.

Para efectos de sanción, las faltas previstas en la LOSEP pueden ser leves o graves:

- a) Faltas Leves.- Son acciones u omisiones que ocurren por descuido o desconocimiento leve, y que por ende no causan alteración o perjuicio grave al desarrollo del servicio público. En este plano se ubican las acciones u omisiones que de alguna manera afecten o se contradigan con las disposiciones administrativas establecidas por una determinada institución para velar por el orden interno, como serían por ejemplo, incumplimiento de horarios de trabajo dentro de una jornada laboral, desarrollo inadecuado dentro de la jornada laboral, salidas cortas no autorizadas de la institución, no uso de uniformes, desobediencia de instrucciones legítimas, atención indebida al público, uso inadecuado de bienes, equipos o materiales; uso indebido de instrumentos de comunicación, y más conductas similares de menor gravedad. En estos casos se podrán imponer sanciones de amonestación verbal o escrita, sanción pecuniaria administrativa o multa.

- b) Faltas Graves.- Son aquellas acciones u omisiones de los servidores públicos que ocasionen alteración grave del ordenamiento jurídico o del orden institucional. Mediante la sanción de estas faltas se busca preservar la probidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad

de los actos realizados por las servidoras y servidores públicos. Estas faltas se encuentran tipificadas en el Art. 48 de la LOSEP.

Es preciso señalar que la reincidencia en el cometimiento de faltas leves, será considerada como una falta grave.

Es importante anotar además, que en el caso de faltas graves, corresponde la aplicación de sanciones de suspensión o destitución, las que serán aplicadas previa la sustanciación del sumario administrativo correspondiente.

Toda sanción aplicada será debidamente registrada en el expediente personal de la servidora o servidor.

De conformidad con el Art. 43 de la LOSEP, las sanciones disciplinarias que por el orden de gravedad de la falta se pueden aplicar son las siguientes:

- a) Amonestación verbal;
- b) Amonestación escrita;
- c) Sanción pecuniaria administrativa;
- d) Suspensión temporal sin goce de remuneración;
- e) Destitución.

La amonestación escrita solamente cabe cuando la servidora o el servidor haya recibido durante un mes calendario dos o más amonestaciones verbales. En cambio la sanción pecuniaria administrativa no podrá exceder del diez por ciento de la remuneración del servidor, y se impondrá por reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de sus deberes. La reincidencia será sancionada con la destitución. Por principio general de proporcionalidad, las sanciones aplicables se impondrán de conformidad con la gravedad de la falta.

Es importante señalar que en el Art. 44 de la LOSEP el legislador establece que el sumario administrativo es el procedimiento oral y motivado, mediante el cual la administración pública, con sujeción a los principios del debido proceso, determinará o no el cometimiento de las faltas administrativas previstas en la misma Ley por parte de la servidora o servidor procesado. El procedimiento del sumario administrativo se encuentra regulado en el Reglamento General de la LOSEP.

Me parece necesario recalcar para los efectos de esta investigación que: *“El sumario administrativo se ejecutará en aplicación de las garantías del debido proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor”*.⁶⁸

⁶⁸LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Ob. Cit. Art. 44.

Es decir, solamente cabe un sumario administrativo realizado en el marco estricto del debido proceso, de la seguridad jurídica, del pleno ejercicio del derecho a la defensa, y con aplicación del principio de interpretación más favorable al procesado. Es más, en ejercicio de la garantía del debido proceso referente a la doble instancia, el Art. 46 de la LOSEP, contempla la posibilidad que el servidor suspendido o destituido de su cargo, pueda impugnar el fallo correspondiente ante la justicia contencioso administrativa, la que necesariamente deberá decidir, de ser el caso, el pago de las remuneraciones que aquél hubiere dejado de percibir por el acto espurio que lo separe de su cargo –en caso de ser así por supuesto-, toda vez que de ratificarse la resolución administrativa de suspensión o destitución, no cabe indemnización alguna a favor del servidor.

4.3.4. LAS CAUSALES PREVISTAS EN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO PARA LA CESACIÓN DEFINITIVA DE FUNCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

En cuanto a los casos en que se puede producirse la cesación definitiva de funciones de parte de un servidor público, es preciso anotar que el Art. 47 de la Ley Orgánica de Servicio Público, prevé los siguientes:

“Artículo 47.- Casos de cesación definitiva.- La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos:

- a) Por renuncia voluntaria formalmente presentada;
- b) Por incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente;
- c) Por supresión del puesto;
- d) Por pérdida de los derechos de ciudadanía declarada mediante sentencia ejecutoriada;
- e) Por remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento y remoción, de período fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La remoción no constituye sanción;
- f) Por destitución;
- g) Por revocatoria del mandato;
- h) Por ingresar al sector público sin ganar el concurso de méritos y oposición;
- i) Por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización;
- j) Por acogerse al retiro por jubilación;
- k) Por compra de renuncias con indemnización;
- l) Por muerte; y,
- m) En los demás casos previstos en esta ley.”⁶⁹

Me parece muy interesante analizar brevemente este artículo, en cuanto como primera causal de cesación definitiva en el cargo de la servidora o servidor público prevé, la renuncia voluntaria formalmente presentada, lo

⁶⁹LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Ob. Cit., Art. 47

que nos da a entender de manera absolutamente clara que la **renuncia** como tal, es un hecho que depende estrictamente de la voluntad del sujeto, es decir, de la realización previa de un proceso mental donde concurren toda una serie de presupuestos cognitivos que finalmente lo conducen al sujeto a declarar su voluntad en uno u otro sentido, y por ende a orientar sus acciones para tal o cual finalidad. Además, la **renuncia formal** es un hecho concreto, que requiere la manifestación expresa de la voluntad de un servidor a través de un documento escrito, debidamente firmado por el mismo, donde de manera clara e inteligible manifieste su voluntad de renunciar.

Es necesario contraponer esta forma de cesación **por renuncia voluntaria** con la forma de cesación definitiva en el cargo previsto en el Art. 47, literal k), argüida precisamente como sustento del Decreto Ejecutivo 813, Art. 8, es decir, **la compra de renuncias con indemnización**, lo que no presupone de ninguna manera que la autoridad nominado PUEDA DAR RENUNCIANDO el cargo al servidor subordinado que se pretende separar, puesto que mientras no exista **la renuncia voluntaria** de aquél, no habría manera de proceder a la separación del servicio público por esta causa. La estabilidad laboral como veremos más adelante es un derecho irrenunciable, y la cesación en el cargo no puede darse por voluntad unilateral de la autoridad nominadora. Para mi modo de ver la causal de cesación definitiva establecida en el literal K) del Art.

47 de la LOSEP, se refiere a la renuncia voluntaria con indemnización, es decir, al llamado proceso de compra de renuncias, donde el Estado o la entidad pública, ofrece un determinado estímulo al servidor, a cambio que aceptando dicho estímulo en forma libre y voluntaria decida renunciar a su cargo en el sector público, pero de ninguna manera –al menos en un Estado de derecho- la autoridad nominado puede “dar por renunciado” al servidor público en el ejercicio de su cargo, más aún cuando no hay constancia expresa del acto expreso, libre y voluntario de la renuncia. Este asunto lo trataremos en forma detallada en páginas posteriores.

En el caso de la incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente, es preciso considerar que el legislador se refiere a la incapacidad mental, pues es evidente que la incapacidad física no limitaría el ejercicio del servicio público, so pena de discriminación. En este caso consideramos que para que proceda la separación por esta causa es indispensable la existencia de resolución judicial ejecutoriada que declare la interdicción del servidor público de cuya separación se trate, obviamente haciéndolo acreedor de los beneficios que le concede la LOSEP y la Ley de Seguridad Social por causa de enfermedad.

La supresión del puesto como causal de cesación definitiva en el cargo del servidor público, también implica una separación unilateral, abrupta y no deseada de parte de aquel, pero que en todo caso debe realizarse previo un estudio de naturaleza técnica que justifique la supresión del

puesto, y mediando el pago de las indemnizaciones a que haya lugar. Es preciso reflexionar que todas estas formas de separación unilateral del puesto de trabajo del servidor público, que son propias de sistemas políticos neoliberales, afectan de manera grave el derecho a la estabilidad laboral de los servidores, y lo que es peor, lesionan en forma notable el proyecto de vida propia y el de los miembros de su familia, puesto que de la noche a la mañana se quedan sin una de las principales fuentes de ingreso para sustentar la economía del hogar.

La causal por pérdida de los derechos de ciudadanía, tiene un fundamento jurídico notorio, en cuanto uno de los requisitos primordiales para el ejercicio de un cargo público, es precisamente encontrarse en uso de los derechos ciudadanos; esto por un lado, y por otro, los derechos de la ciudadanía se pierden por algunas razones, como sería por ejemplo el caso de sentencia condenatoria ejecutoriada, en cuyo caso dada la situación de pérdida de la libertad y de la consecuencia reclusión del reo, sería imposible ejercer un cargo público, mucho más si la condena fuera como consecuencia de un delito contra la administración pública.

En el caso de la remoción de funciones, este es un asunto que sucede con respecto a los servidores de libre nombramiento, por lo que la causal de cesación en este caso, como ya se anotó con anterioridad al hablar de nombramientos provisionales, depende en forma única y exclusiva de la

voluntad de la autoridad nominadora. En este caso el puesto del servidor público no tiene el carácter de permanente, y por tanto no se produciría lesión alguna al derecho a la estabilidad laboral.

La cesación de funciones por destitución prevista en el literal f) del Art. 47 de la LOSEP, necesariamente debe darse en función de la comprobación conforme a derecho de una o más de las causales previstas para el efecto en el Art. 48 de la misma LOSEP, luego de la escrupulosa sustentación del sumario administrativo en los términos que prevé el Reglamento de aplicación de esta Ley, obviamente con la posibilidad plena del ejercicio de la defensa en la misma sede administrativa y la impugnación ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Las causales de destitución previstas en el Art. 48 de la LOSEP son las siguientes:

- “a) Incapacidad probada en el desempeño de sus funciones, previa evaluación de desempeño e informes del jefe inmediato y la Unidad de Administración del Talento Humano;
- b) Abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos;
- c) Haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de: cohecho, peculado, concusión, prevaricato, soborno, enriquecimiento

lícito y en general por los delitos señalados en el Artículo 10 de esta Ley;

- d) Recibir cualquier clase de dádiva, regalo o dinero ajenos a su remuneración;
- e) Ingerir licor o hacer uso de sustancias estupefacientes o psicotrópicas en los lugares de trabajo;
- f) Injuriar gravemente de palabra u obra a sus jefes o proferir insultos a compañeras o compañeros de trabajo, cuando éstas no sean el resultado de provocación previa o abuso de autoridad;
- g) Asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas;
- h) Incurrir durante el lapso de un año, en más de dos infracciones que impliquen sanción disciplinaria de suspensión, sin goce de remuneración;
- i) Suscribir, otorgar, obtener o registrar un nombramiento o contrato de servicios ocasionales, contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;
- j) Incumplir los deberes impuestos en el literal f) del Artículo 22 de esta Ley o quebrantar las prohibiciones previstas en el literal d) a la n) del Artículo 24 de esta Ley;
- k) Suscribir y otorgar contratos civiles de servicios profesionales contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;

- l) Realizar actos de acoso o abuso sexual, trata, discriminación o violencia de cualquier índole en contra de servidoras o servidores públicos o de cualquier otra persona en el ejercicio de sus funciones, actos que serán debidamente comprobados;
- m) Haber obtenido la calificación de insuficiente en el proceso de evaluación del desempeño, por segunda vez consecutiva;
- n) Ejercer presiones e influencias, aprovechándose del puesto que ocupe, a fin de obtener favores en la designación de puestos de libre nombramiento y remoción para su cónyuge, conviviente en unión de hecho, parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;
- ñ) Atentar contra los derechos humanos de alguna servidora o servidor de la institución, mediante cualquier tipo de coacción, acoso o agresión; y,
- o) Las demás que establezca la Ley.”⁷⁰

La incursión por parte del servidor público en cualquiera de estas causales de destitución, reitero, mediando el correspondiente sumario administrativo, da lugar a su separación definitiva del cargo que ha venido desempeñando, debiendo agregar que la resolución administrativa es de ejecutoria inmediata sin perjuicio del ejercicio de la vía impugnativa en la jurisdicción contenciosa administrativa. Es preciso agregar que de

⁷⁰LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Obra Citada, Art. 48.

conformidad con el Art. 49 de la LOSEP, los servidores públicos que hubieren sido destituidos por asuntos relacionados con la indebida administración, manejo, custodia o depósito de recursos públicos, bienes públicos o por delitos relacionados con estos asuntos, quedan inhabilitados a perpetuidad para el desempeño de cargos públicos; para el control de cumplimiento de esta disposición la entidad que resuelve la destitución del servidor público debe notificar con la resolución respectiva al Ministerio de Relaciones Laborales, así como a los órganos de control, esto es la Contraloría General del Estado.

Es preciso comentar que en el caso de aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, no se arguye de manera alguna la destitución del servidor, sino la separación por compra de renuncia con indemnización, aunque en realidad se trata de una separación sorpresiva, involuntaria, inmotivada y arbitraria del puesto de trabajo que normalmente venía desempeñando el servidor público.

La causal de revocatoria del mandato previsto en el Art. 47, literal g) de la LOSEP, se refiere a la posibilidad que tienen los electores de revocar el mandato conferido mediante sufragio en las urnas a dignatarios de elección popular. La separación del servicio público por este motivo para los dignatarios de elección popular, se encuentra regulada en el llamado Código de la Democracia.

La causal de cesación de funciones establecida en el literal h) del Art. 47 de la LOSEP se refiere a la sanción que se aplica a los servidores que han ingresado al servicio público violentando el procedimiento de Ley, esto es sin participar en el correspondiente concurso de méritos y oposición donde hayan sido declarados triunfadores. Es menester anotar que en este caso también se aplica sanción de destitución en contra de la autoridad nominadora, e incluso el servidor que haya registrado el correspondiente nombramiento también es sujeto de responsabilidad.

En cuanto a la causal establecida en el literal i) del Art. 47 de la LOSEP, es preciso comentar que en este caso el retiro voluntaria o renuncia voluntaria con indemnización, responde a los planes de racionalización de recursos humanos o recorte de personal de cada institución, en cuyo caso como ya se indicó con anterioridad, se ofrece al servidor público un estímulo económico a cambio de que en forma voluntaria presente su renuncia. Me parece importante agregar que en la actualidad se vienen aplicando estos planes de renuncia voluntaria en algunas instituciones, donde los servidores que desean acogerse a esta modalidad presentan su solicitud a fin de que la institución a la cual pertenecen realice las correspondientes previsiones presupuestarias. Esta forma de desvinculación laboral evidencia una notoria distinción con respecto a la compra de renuncias con indemnización que se estipula en el literal k) del Art. 47 de la LOSEP, puesto que en el primer caso se supone que la

renuncia es voluntaria, en cambio en el segundo caso, se estipula una especie de renuncia obligada, que por principio se contrapone en forma evidente con la irrenunciabilidad de derechos del servidor prevista en el ordenamiento constitucional y por tanto absolutamente prevalente. Es decir, no cabe en el marco de un Estado constitucional de derechos, hablar de una renuncia obligatoria, puesto que reitero, la renuncia como tal es un acto eminentemente voluntario de parte del servidor público; fuera de este esquema cualquier procedimiento obligatorio de separación del cargo, sin mediar causal de destitución debidamente probada en sumario administrativo, resulta arbitraria y violatoria de los derechos fundamentales del servidor público.

En el caso del Art. 47, literal j) es evidente que cuando un trabajador por haber cumplido una determinada edad, que lo coloca en el plano de adulto mayor, y en el límite de 70 años establecido en la LOSEP como edad máxima para permanecer en el servicio público, debe acogerse necesariamente a los beneficios de la jubilación, produciéndose en este caso la cesación definitiva de funciones. Es evidente también que cabe la separación por esta causal antes de cumplir la edad o el tiempo de servicio establecido en la Ley de Seguridad Social, cuando se han producido ciertos eventos especiales como es el caso de enfermedad o discapacidad que le impida al servidor continuar en su cargo, en este caso se acogería a la modalidad de jubilación reducida.

La compra de renunciaciones con indemnización, considerada por el Gobierno Nacional como obligatoria para los servidores públicos, ha sido debidamente analizada en la parte pertinente del presente subtema, por lo que por el momento me relevo de comentar este tema con mayor amplitud.

La causal establecida en el literal l) del Art. 47 de la LOSEP, es decir, la muerte de la servidora o servidor público, que implica necesariamente la desaparición física de la persona, ocasiona naturalmente la terminación de la relación laboral con el Estado y la cesación definitiva de funciones.

Esto es lo que se puede anotar esencialmente sobre las causales de cesación definitiva de funciones de los servidores públicos conforme a lo previsto en la Ley Orgánica del Servicio Público.

4.3.5. LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR EFECTO DE LA APLICACIÓN DEL ART. 8 DEL DECRETO EJECUTIVO 813.

Las prácticas políticas clientelares que han caracterizado al Ecuador durante la época republicana, y especialmente en la era transcurrida desde el retorno a la democracia en el año 1979, han producido una inflación sistemática del aparato burocrático del Estado, lo

que ha aumentado a niveles insostenibles el gasto corriente, y ha creado derechos adquiridos para muchos ciudadanos que prestan su contingente en calidad de servidores públicos, creando con ello uno de los más graves problemas que han tenido que afrontar los diversos gobiernos que se han sucedido en el poder, aunque se debe reconocer que por un lado se han aplicado las llamadas políticas de reducción del tamaño del Estado, y por otro se han dejado puertas abiertas para el cumplimiento de compromisos politiqueros a través de la incorporación masiva de personas a la administración pública del país.

Como parte de las políticas neoliberales aplicadas en Ecuador, en el Gobierno de Sixto Durán Ballén, entre los años 1993 y 1994 se empezó una agresiva política de reducción del tamaño del Estado, procediendo a la masiva separación “voluntaria” de servidores públicos, tanto a nivel de empleados como de trabajadores, quienes fueron inducidos a renunciar a sus puestos de trabajo a través de la concesión de ciertos estímulos económicos, los que al fin y al cabo resultaron irrisorios frente a los gravísimos dramas humanos que se generaron como consecuencia de quedarse desempleados de la noche a la mañana y sin ninguna capacitación previa que les permite incorporarse al aparato productivo del país. Estas políticas sistemáticas se continuaron aplicando con menor intensidad en los gobiernos que sucedieron a Durán Ballén, los que tampoco se quedaron cortos en la incorporación de sus partidarios al

aparato estatal. A partir del año 2007, con el acceso de Rafael Correa al gobierno del Ecuador, se estableció como política gubernativa la racionalización y optimización de la administración pública en el Ecuador.

Con los antecedentes anotados el señor Presidente Constitucional de la República del Ecuador, economista Rafael Correa Delgado procede con fecha 7 de julio del año 2011, expide el Decreto Ejecutivo No. 813, que es publicado en el R.O.-S No. 489 de 12 de Julio del año 2011, en cuyo artículo 8, se reforma el Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público publicado en R.O.-S 418 de 1 de mayo del año 2011, agregando a continuación del Art. 108, el siguiente innumerado:

“Art. 8.- A continuación del Art. 108, añádase el siguiente artículo innumerado:

«Artículo...- Cesación de funciones por compra de renuncias con indemnización.- Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas.

El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidores, será de cinco salarios básicos unificados del

trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, el cual se pagará en efectivo.

Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración.

En el caso de la Provincia de Galápagos, el valor de la indemnización será calculado conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la Disposición General Primera de la LOSEP.

Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar.

La compra de renunciaciones con indemnización no es aplicable para las y los servidores de libre nombramiento y remoción; con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior.»⁷¹

Como se puede observar, el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, que incluye un artículo innumerado a continuación del Art. 108 de Reglamento

⁷¹DECRETO EJECUTIVO No. 813, R.O.-S. No. 489 de 12 de Julio del Año 2011, Art. 8.

General de la Ley Orgánica del Servicio Público, se refiere a la facultad de las instituciones del Estado, para establecer planes de “compras de renuncias obligatorias con indemnización”, conforme a lo determinado en el Art. 47, literal k) de la Ley Orgánica de Servicio Público, disposición que textualmente reza: **“Art. 47, Casos de cesación definitiva.- La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos: ... k) Por compra de renuncias con indemnización”**⁷², debiendo notarse como premisa que en ningún momento la Ley establece la renuncia obligatoria, puesto que esta figura resulta absolutamente extraña al Estado constitucional de derechos y justicia social que consagra el Art. 1 de la Constitución de la República del Ecuador, y en consecuencia a la irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales que consagra como premisa el Art. 326, numeral 2, de la misma Constitución. El derecho a la estabilidad laboral que es de primordial importancia para el ejercicio del derecho al trabajo o empleo, es sin duda alguna, una garantía intangible e irrenunciable, que solamente puede ser afectada como consecuencia de la aplicación del régimen sancionador cuando el servidor público hubiere incurrido en las causales de destitución establecidas en el Art. 48 de la LOSEP, y aquello hubiere sido debidamente probado en forma fehaciente mediante el sumario administrativo tramitado conforme a derecho y con observancia escrupulosa de las garantías del debido proceso.

⁷²LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, R.O.-S. No. 294 de 6 de Octubre de 2010, Art. 47, literal k.

De conformidad con la definición de la Real Academia de la Lengua Española, la renuncia “es la acción de renunciar, hacer una dejación voluntaria o apartamiento de algo que se tiene o se puede tener, desistir de algún proyecto, privarse de algo o de alguien. El término permite nombrar al documento o instrumento que contiene la renuncia.”⁷³

Para el derecho, la renuncia es un acto jurídico unilateral que permite al titular de un derecho abdicar del mismo sin un beneficio determinado. La renuncia es unilateral ya que sólo requiere de la voluntad de su autor para desprenderse de un derecho de su propio patrimonio.

A nivel jurídico, la renuncia debe cumplir con ciertos requisitos para tener validez, como no comprometer el interés público o de otra persona. La renuncia del derecho, por otra parte, no debe estar prohibida por la ley (esto quiere decir que una persona no puede renunciar a los denominados derechos humanos).

Siendo así, la renuncia es una manifestación de voluntad, en este caso, del titular del derecho al trabajo y de la consustancial garantía a la estabilidad laboral. No puede hablarse de ninguna manera de una renuncia obligatoria, puesto que ello, reitero, resulta violatoria de la garantía de irrenunciabilidad de derechos laborales de los servidores

⁷³ DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Tomo IV, Edit. Cid, Madrid, 2002, pág. 303.

públicos que consagra en forma muy clara el Art. 229, inciso segundo, de la Constitución de la República del Ecuador, cuando dispone: “Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables”⁷⁴, debiendo tenerse en cuenta que precisamente el primer derecho **irrenunciable** de las servidoras y servidores públicos, establecido en el Art. 23, literal a) es el de **“Gozar de estabilidad en su puesto”**⁷⁵, de tal manera que esto constituye un derecho que de ninguna manera puede ser sometido, so pena de inconstitucionalidad, a renuncia obligatoria como se pretende en la primera parte del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813.

Es preciso también considerar desde una perspectiva estrictamente jurídica que el Decreto Ejecutivo No. 813, tiene una jerarquía absolutamente inferior a las citadas normas constitucionales y legales, y como tal resultaría inaplicable. Así lo determina de manera categórica el Art. 424 de la Constitución de la República cuando imperativamente dispone: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”⁷⁶, por ello, al no tener conformidad con las normas constitucionales indicadas el Decreto Ejecutivo No. 813, materia de análisis carecería absolutamente de eficacia jurídica.

⁷⁴ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ob. Cit., Art. 229, inciso segundo.

⁷⁵ LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Ob. Cit., Art. 23, literal a.

⁷⁶ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ob. Cit., Art. 424, inciso primero.

Además, la Constitución de la República del Ecuador, en el Art. 11, numeral 5, establece que para efecto de ejercicio de los derechos y garantías, entre otros debe tenerse en cuenta el siguiente principio: “En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezcan su efectiva vigencia.”⁷⁷

En este caso, tratándose de garantías inherentes al derecho fundamental del trabajo, es evidente que las normas que de manera categórica garantizan la estabilidad del servidor, debe aplicarse invariablemente la norma e interpretación que más favorezca a tales derechos.

Además, debe tenerse en cuenta que el Art. 11, numeral 9, de la Constitución de la República de manera expresa determina que: “El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.”⁷⁸

En este caso, es absolutamente evidente que el derecho al trabajo, la irrenunciabilidad de derechos laborales y el esencial derecho a la estabilidad laboral, son derechos constitucionales, y por tanto el Estado está obligado como su primer deber a respetarlos y hacerlos respetar, adoptando las previsiones legislativas que sean necesarias para ello, así como las medidas gubernativas que los garanticen. Sin embargo, como se

⁷⁷ Idem, Art. 11, numeral 5,

⁷⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ob. Cit., Art. 11, numeral 9.

observa en el caso del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, en este caso es el propio Estado el que adopta procedimiento evidentemente violatorios de los mencionados principios sustanciales del Estado constitucional de derechos.

La aplicación arbitraria del Decreto Ejecutivo No. 813, implicaría incluso la violación del derecho a la seguridad jurídica consagrado en el Art. 82 de la Constitución de la República del Ecuador, puesto que es la propia autoridad pública que en teoría es la garantizadora de los derechos fundamentales de los ciudadanos, quien de hecho desconoce las normas constitucionales indicadas y procede a aplicar por sobre ellas lo dispuesto en un Decreto Ejecutivo. Es preciso recordar que la mencionada norma constitucional dice que el derecho a la seguridad jurídica “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”⁷⁹.

Es preciso señalar que por efecto de la aplicación arbitraria del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, desde el mes de julio del año 2011, hasta la presente fecha se ha producido la separación de más de setenta mil servidores públicos a nivel de todo el país, lo que implica un drama humano de absoluta gravedad que todos los ciudadanos ecuatorianos hemos podido percibir.

⁷⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ob. Cit., Art. 82.

Como justificativo de la ola de despidos arbitrarios de servidores y trabajadores del sector público realizado mediante la aplicación abusiva del Decreto Ejecutivo No. 813, se arguyó que se promovía la moralización de la administración pública, tratando de dar a entender que los servidores separados de sus cargos estaban inmersos en actos de corrupción, cuestión que a más de ser gravemente lesiva del derecho al honor, dignidad y buen nombre de los servidores despedidos, resulta muy contradictoria, pues se violentaría el derecho al debido proceso, cuando se procede ipso facto a la separación del puesto de trabajo, sin conceder el más mínimo espacio para el ejercicio del derecho a la defensa, procediendo a indemnizarlos por efecto del despido arbitrario de que son víctimas.

Desde mi punto de vista, considero que el propio Estado ecuatoriano, de manera tácita reconoce que se trata de un despido sin causa (intempestivo) operado en contra de los servidores públicos, puesto que en el inciso segundo del artículo agregado a continuación del Art. 108 del Reglamento General de la LOSEP, conforme al Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, se establece un monto de indemnización que por concepto de la separación arbitraria, le corresponde recibir al servidor afectado en su derecho fundamental al trabajo, el que como sabemos alcanza el valor de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, hasta por un valor máximo de ciento

cincuenta salarios básicos unificados. Es preciso señalar que esta disposición guarda relación con lo estipulado en el Art. 188 del Código del Trabajo, donde el legislador establece la indemnización que deberán recibir los trabajadores que sean víctimas de despido intempestivo. Por principio sustancial de derecho, es evidente que la indemnización es una consecuencia jurídica indispensable del daño; es decir, solo se paga indemnización a quien se ha ocasionado un daño. En este caso el daño es de absoluta gravedad, puesto que como he demostrado se produce afectación a derechos humanos y constitucionales de enorme trascendencia en la vida misma de los ciudadanos afectados.

Es claro, el Presidente de la República, se refiere en el Decreto Ejecutivo 813 a **indemnización**, y esto en términos jurídicos equivale a reconocer que existe sin duda alguna afectación de derechos, y por ende se causa un daño, pues solo en dicho caso cabe indemnizar. Es decir, el propio Jefe de Estado, reconoce la afectación inconstitucional de derechos fundamentales de los servidores públicos.

Los derechos constitucionales afectados de manera evidente por causa de la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, son los siguientes: 1) Derecho al trabajo como fuente de realización personal y familiar, consagrado en el Art. 33 de la Constitución de la República; 2) El derecho a una vida digna, que incluye el acceso al trabajo y al empleo,

con fuente de garantizar la existencialidad del servidor y su familia, conforme al Art. 66, numeral 2 de la Constitución de la República; 3) El derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación, consagrado en el Art. 66, numeral 4, de la Constitución de la República; y que se afecta en cuanto el Decreto Ejecutivo 813 se ha aplicado de manera selectiva, obrando una odiosa discriminación que ha provocado la separación de “ciertos” servidores públicos, mientras al resto se le ha garantizado la irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales; 4) El derecho al honor y al buen nombre, reconocido en el Art. 66, numeral 18 de la Constitución de la República, puesto que el Gobierno Nacional ha aducido falsamente que se ha separado “con indemnización” a aquellos servidores públicos involucrados en actos de corrupción, cuestión que no se ha probado hasta el momento; 5) El derecho de tutela efectiva, imparcial y expedita de sus derechos conforme a los Arts. 75 y 76 de la Constitución de la República, en vista de que se ha negado toda posibilidad de justicia en los órganos jurisdiccionales del país, así como en la Corte Constitucional del Ecuador, que han actuado en evidente contubernio nacional, y desconociendo el Estado constitucional de derecho, han justificado el atropello gubernamental que implica la aplicación del Decreto Ejecutivo No. 813; 6) El derecho a la seguridad jurídica establecida en el Art. 82 de la Constitución de la República; 7) El derecho a la irrenunciabilidad de garantías de los servidores públicos y derecho a la estabilidad en el puesto de trabajo consagrados en el Art.

229 de la Constitución de la República, en relación con el Art. 23, literal a de la Ley Orgánica del Servicio Público; 8) El principio de irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos, de conformidad con lo que imperativamente establece el Art. 326, numeral 2, de la Constitución de la República del Ecuador; entre otros.

Como se puede apreciar, la aplicación arbitraria del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, que por efecto del Art. 424 de la Constitución de la República, carecería de eficacia jurídica, provoca gravísima afectación al derecho fundamental del trabajo de los servidores públicos de nuestro país, y en forma directa afecta por lo menos en ocho casos garantías fundamentales referente al derecho al trabajo, a la estabilidad laboral, al derecho a la vida digna, a la seguridad jurídica, al debido proceso, a la igualdad formal y no discriminación. En suma se afecta de forma ostensible derechos humanos fundamentales correspondientes a los servidores públicos involucrados, lo que bien podría dar lugar a que se entablen demandas ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que generaría gravísimas responsabilidades en contra del Estado ecuatoriano, que al fin deberán ser saldadas por todos los ecuatorianos.

Estos son los principales aspectos que pueden anotarse desde una perspectiva estrictamente jurídica con relación a la afectación de derechos fundamentales de los servidores públicos que ha producido

evidentemente la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, que reitero, hasta el momento ha dejado en la desocupación a más de setenta mil personas en el Ecuador, los que venían aportando de manera vital con el sustento de sus respectivas familias, y cuyo puesto de trabajo era parte sustancial de su proyecto de vida.

4.3.6. EL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN EN DERECHO COMPARADO.

En la legislación Argentina:

En la legislación de la República Argentina, la naturaleza jurídica de la relación de empleo público, es decir, de la relación entre la organización administrativa (órgano-institución) y el sujeto particular (órgano-individuo) es de carácter contractual.

La tratadista argentina Alejandra Noillet, con relación a la naturaleza del vínculo jurídico servidor público-Estado, lo siguiente: “El hecho de que los empleados públicos, en algunos casos, queden comprendidos en normas de carácter legal o reglamentario, no contradice la esencia contractual de la relación de empleo público, en tanto expresa una concurrencia de voluntades (administración-administrado) de mutuo consentimiento. Los empleados que integran (como órganos-individuos) las estructuras de la

administración pública (órganos-institución), tienen con ésta una relación contractual stricto sensu. Esa relación es contractual desde su mismo origen, se proyecta como tal a lo largo de la ejecución del contrato y se perfecciona por el acuerdo de voluntades que dan la administración y el agente o empleado público. El objeto de tal contrato serán las funciones que deberá desempeñar el agente, una vez integrado al órgano administrativo, quien ya en posesión efectiva del cargo, queda sujeto a un conjunto de deberes que tiene que cumplir y nacen desde ese momento un conjunto de derechos a los cuales se hace acreedor.”⁸⁰

La ley 24.629 de Reorganización Administrativa de la República de Argentina, contempla como premisa de los derechos de los servidores públicos, el derecho a la estabilidad en el empleo público, que no es otra cosa que el derecho del agente (servidor público) a la continuidad en el cargo o empleo del que no puede, por principio, ser separado sin causa debidamente preestablecida en la Constitución y en la Ley.

En la Ley Reorganización Administrativa de la Argentina, la estabilidad laboral del empleado público puede ser propia o impropia. La propia es la estabilidad absoluta, por la cual no cabe la indemnización como sustitución por el cargo. La impropia es la estabilidad relativa, por la cual procede la indemnización sustitutiva. En suma, por regla general, los

⁸⁰NOILLET, Alejandra, El Empleo Público, Editorial Lexis, Buenos Aires, Argentina, 2009, p. 63.

empleados públicos gozan de estabilidad propia, sin embargo no todos los empleados y funcionarios gozan de estabilidad. Las excepciones al derecho a la estabilidad son: a) Los agentes que no hayan cumplido el período mínimo de ejercicio efectivo del cargo, según el régimen jurídico pertinente el personal de gabinete; bajo esta denominación se comprende a ministros, secretarios respectivos, personal de asesoramiento, etc.; b) El personal interino o suplente; c) El personal para cuyo nombramiento se requiere el acuerdo del Senado. Cuando la designación se hace durante el receso senatorial, el personal es designado en comisión y carece de Estabilidad, hasta que se le preste acuerdo; y, d) el personal transitorio y contratado, por la misma modalidad de prestación del servicio.

Las causas del cese de la estabilidad deben respetar el principio de razonabilidad; cuando por motivos arbitrarios y sin más explicaciones se separa al agente del cargo, bajo la fórmula "por razones de servicio", u otra análoga, ello implica una cesantía lisa y llana.

Por su parte, la estabilidad puede cesar por causas imputables al agente (conducta indebida), que habilita a la separación del cargo, previo procedimiento sumarial que asegure el debido proceso y resguarde la garantía de defensa.

Claro está que el cese de la estabilidad debe ser indemnizado (Art. 17 de la Ley 24.629), pues este caso se asimila al de expropiación por causa de utilidad pública. En relación a la indemnización que debe percibir el agente cuando cesa la estabilidad por motivos de interés general, debe tener ella un alcance integral, es decir que debe resarcir "todos" los daños que provoca la pérdida de la estabilidad y la consecuente finalización de la relación de empleo público. La indemnización debe ser "justa y razonable".

La ley 24.629, de reorganización administrativa dispuso la creación de un Fondo de Reversión Laboral del Sector Público Nacional, con la finalidad de capacitar y brindar asistencia técnica para programas de autoempleo a los agentes cuyos cargos quedaren suprimidos en función de las medidas que la misma ley establece. Este Fondo ha sido reglamentado por los decretos ejecutivos 852/96 y 1231/96.

También finaliza la estabilidad cuando se ha cumplido el "término legal" para acogerse a la jubilación. O cuando una imposibilidad física impide cumplir con las funciones, correspondiendo el otorgamiento de una pensión.

En cuanto a la estabilidad y renuncia del servidor público (agente) la Ley Nro. 22.140 establece que se trata de un derecho reglamentado en

cuanto a sus aspectos formales y temporales. El Reglamento del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, expedido mediante Decreto Ejecutivo Nro. 1797/80 dispone en sus Artículos:

“Artículo 15.- El personal tiene derecho a:

- a) Estabilidad;
- b) Retribución por sus servicios;
- c) Igualdad de oportunidades en la carrera;
- d) Licencias, justificaciones y franquicias;
- e) Compensaciones, indemnizaciones y subsidios;
- f) Asistencia social para sí y su familia;
- g) Interposición de recursos;
- h) Jubilación o retiro;
- i) Renuncia.

De los derechos enumerados, sólo alcanzarán al personal no permanente los incisos b),d),e),f),g),h),e i), con las salvedades que en cada caso correspondan. El derecho a la renuncia señalado en el inciso i) no le alcanza al personal contratado, que se regirá por lo que establezca el contrato respectivo.” ⁸¹

“Artículo 16.- La estabilidad laboral es un derecho del personal permanente a conservar el empleo y el nivel escalafonario alcanzado, así como también la permanencia en la zona donde desempeñare sus

⁸¹ REGLAMENTO DEL REGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LA FUNCION PÚBLICA, Argentina, Ley Nro. 22.140, Decreto Nro. 1797/80, Art. 15, pag.9.

funciones siempre que las necesidades del servicio lo permitan. El personal que gozará de estabilidad la retendrá cuando fuere designado para cumplir sus funciones sin dicha garantía. La estabilidad sólo se perderá por las causas establecidas en el presente Régimen.”⁸²

“Artículo 24.- la aceptación de la renuncia podrá ser dejada en suspenso por un término no mayor de CIENTO OCHENTA (180) días corridos, en los casos, condiciones y efectos que determine la reglamentación.

La renuncia se considerara aceptada, si la autoridad competente no se pronunciare dentro de los TREINTA (30) días corridos a partir de su presentación.

La renuncia deberá ser presentada por escrito ante el superior de nivel no inferior a jefe de departamento o equivalente de quien dependa el agente. Será tramitada con carácter de urgente por la sucesivas instancias jerárquicas, debiendo cada una de ellas emitir opinión fundada acerca de su aceptación o rechazo, cumplido lo cual se comunicará al servicio que corresponda, para su tramitación.

Como medida previa a la aceptación de la renuncia de un agente, deberá acreditarse la existencia de sumarios o situaciones pendientes, que pudieran motivar la aceptación de sanciones.

Los términos de una renuncia, cuando no se guarde la forma o el estilo, contengan alusiones capciosas o frases agravantes, podrán dar lugar a la

⁸² Ibídem, Art. 16 pag.9, Inciso primero

aplicación de lo previsto en los Artículos 30 a 33 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública.

Si por hechos que pudieran importar una falta disciplinaria, el agente estuviese sometido a información sumaria o a sumario antes de expirar el plazo establecido en el párrafo segundo del artículo 24 del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública, no podrá ser considerada la renuncia hasta tanto recaiga resolución definitiva en el proceso respectivo.

La suspensión de la aceptación de la renuncia sólo podrá mantenerse por el término de CIENTO OCHENTA (180) días, contados a partir de la presentación formal de la misma, vencido el cual se la considerará aceptada. La renuncia puede ser retirada, en tanto no sea notificada su aceptación.”⁸³

Como se puede apreciar, en la legislación argentina en materia de administración de recursos humanos del sector público, existe la estabilidad laboral propia e impropia. En caso de la estabilidad laboral propia, solamente se puede separar al servidor de su cargo por las causas determinadas en la ley, esto es por cualquiera de las causales de destitución que son similares a las previstas en la Ley del Servicio Público de nuestro país, y mediando el correspondiente sumario administrativo donde debe garantizarse de manera plena el derecho al debido proceso.

⁸³ Ibidem, Art 24, pag. 11.

En el caso de la estabilidad laboral impropia de los servidores, aplicable a aquellos casos donde se trata de servidores temporales o de libre remoción, se establece –aún en dicho caso- el derecho a la indemnización. Debo agregar que en el caso de los servidores de estabilidad propia que deban ser separados por estrictos motivos de racionalidad de la burocracia estatal, por ejemplo supresión del cargo por razones debidamente justificadas, el derecho a la indemnización alcanza valores relativamente altos y que en todo caso son muy superiores a la indemnizaciones que reciben por separación los servidores de estabilidad impropia, de acuerdo al Decreto Ejecutivo 1797/80, alcanzan un valor estimativo al equivalente de diez remuneraciones básicas por cada año de servicio. Debo agregar que este sistema se aplica en la República Argentina solamente en casos excepcionales, y requiere el cumplimiento de algunos requisitos sustanciales, como es por ejemplo el estudio técnico-administrativo que permita sostener la indispensabilidad de supresión del cargo por razones de estricto interés estatal.

Es evidente que en la República Argentina no existe de manera alguna la figura de la **renuncia obligatoria** que se ha aplicado mediante el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 en nuestro país; existe sin duda un respeto mayor a la estabilidad laboral de los servidores públicos, especialmente de aquellos que tienen la llamada vinculación laboral propia, que en nuestra legislación equivaldría al nombramiento permanente.

En la legislación de la República de Chile:

En la República de Chile, no existe tampoco la figura de la **renuncia obligatoria**, aunque es evidente que especialmente a inicios del gobierno de Sebastián Piñera en el año 2009, se produjo la separación masiva de 11.000 servidores públicos, esto respondió más bien a la no renovación de contratos de servicios esporádicos (en el Ecuador servicios ocasionales) que es una forma usual de vinculación laboral que utiliza el Gobierno Chileno.

En la República de Chile hay tres tipos vinculación laboral en la administración pública: “La primera son los contratos de planta (nombramientos permanentes), a los cuales se accede por concurso público y en la práctica se adquiere una inamovilidad en la relación contractual, la que se puede terminar por decisión de la autoridad sólo si se cumplen condiciones muy raras de ocurrir, que son las causales de destitución previstas en la Ley y que solamente pueden aplicarse previo la demostración de las mismas en el ámbito de un juicio administrativo. La segunda son las llamadas contratatas, que son de libre nombramiento de la autoridad y que tienen una duración máxima de un año, pudiendo la autoridad no renovarla sin expresar fundamento alguno ni da derecho a ninguna indemnización. La tercera son los contratos a honorarios, para la

prestación de servicios esporádicos, que no sean el desempeño de labores normales y permanentes de un servicio público.”⁸⁴

Esta clasificación de la estabilidad de los servidores públicos no tiene mayor diferencia con la nuestra, puesto que se observan servidores públicos con nombramiento permanente, aquellos de contratos ocasionales (contratas), y los de libre remoción o nombramiento, sujetos únicamente a la voluntad de la autoridad y no de período fijo, que como particularidad no puede exceder de un año de duración, cuestión que sin embargo no se aplica, en el caso de las contratas, puesto que esta forma irregular de vinculación de servidores públicos “temporales” para actividades permanentes, se ha convertido desgraciadamente en una forma de vinculación regular en la República de Chile.

La Ley 19.882 en Chile, conocida como Ley de nuevo Trato Laboral, dio origen a la Dirección Nacional del Servicio Civil, con el objeto de establecer una nueva institucionalidad que refuerce descentralizadamente la implementación, en los servicios públicos, de una nueva política de personal, la que se enmarca dentro del proceso de modernización del aparato público que dice impulsar el Gobierno de Chile, considerando la gestión estratégica de los recursos humanos del Estado como eje central de un Estado moderno al servicio de los ciudadanos.

⁸⁴ EGAÑA BARAHONA, Rodrigo, *La Desvinculación Laboral del Servidores Públicos*, Edit. Jurídica, Santiago de Chile, 2011, p. 109.

La mencionada Ley 19.882, con respecto a la separación **voluntaria** de servidores públicos, con pago de bonificación, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO SÉPTIMO.- Establécese una bonificación por retiro, en adelante «la bonificación», para los funcionarios de carrera y a contrata de las entidades señaladas en el artículo octavo, que hicieren dejación voluntaria de sus cargos y que cumplan con los demás requisitos establecidos en la presente ley.

Los beneficiarios tendrán derecho a percibir una bonificación equivalente a un mes de remuneración imponible por cada dos años de servicio en las entidades afectas al presente Título, con un máximo de nueve meses. El monto de este beneficio se incrementará en un mes para las funcionarias. La bonificación no será imponible ni constituirá renta para ningún efecto legal.

El reconocimiento de periodos discontinuos para el cálculo de la bonificación procederá sólo cuando el funcionario tenga a lo menos 5 años de desempeño continuo, anteriores a la fecha de la postulación, en alguna de las entidades afectas a ésta. La remuneración que servirá de base para el cálculo de la bonificación será el promedio de la remuneración imponible mensual de los últimos 36 meses anteriores al retiro, actualizadas según el índice de precios al consumidor determinado

por el Instituto Nacional de Estadísticas o por el sistema de reajustabilidad que lo sustituya, con un límite máximo de noventa unidades de fomento.

Para los efectos del pago de la bonificación, el beneficiario deberá optar por una de las siguientes modalidades:

- a) Pago de la totalidad de la bonificación por una sola vez, realizado directamente por el respectivo servicio o,
- b) Pago en 120 mensualidades. Cada cuota mensual se expresará en unidades de fomento y variará anualmente con la rentabilidad del fondo que se refiere el artículo undécimo de esta ley. Este pago lo realizará la administradora del fondo.”⁸⁵

Esta norma de la Ley No. 19.882 tiene alguna similitud con el Decreto Ejecutivo No. 813 dictado por el Presidente de la República del Ecuador, pero a su vez tiene una gran diferencia, que en este caso no se establecen renunciaciones “obligatorias”, sino que la renuncia del servidor que hubiere cumplido sesenta años de edad es un acto absolutamente voluntario, y que responde al estímulo que ofrece el Estado para los servidores que en forma voluntaria, cumpliendo el referido requisito de edad, deseen apartarse del servicio público para hacerse beneficiario de

⁸⁵ LEY No. 19.882 (modificatoria de la Ley No. 19.553), Nueva Política de Personal a los Servidores Públicos, República de Chile, Dirección Nacional de Servicio Civil, Año 2003, Art. 7.

los estímulos económicos en la forma prevista en los artículos séptimo y octavo del indicado instrumento legal (Ley 19.882).

La misma Ley 19.882, con respecto a la forma de aplicación del estímulo económico para el retiro voluntaria de servidores que hubieren cumplido sesenta años de edad, dispone lo siguiente: **“ARTÍCULO OCTAVO.-** Serán beneficiarios de la bonificación, los funcionarios de carrera o a contrata de las entidades afectas a la asignación de modernización de la Ley No. 19.553 y aquellos que se desempeñen en el Servicio de Impuestos Internos, Servicio Nacional de Aduanas, Fondo Nacional de Salud, Consejo de Defensa del Estado, Comisión Chilena de Energía Nuclear, instituciones afectas al artículo 17 de la ley No. 18.091 y al artículo 9º del decreto ley No. 1.953, de 1977 y Contraloría General de la República, que tenga 65 o más años de edad si son hombres y 60 o más años, si son mujeres, y que comuniquen su decisión de presentar la renuncia voluntaria a sus cargos.

Los funcionarios que cumplan las edades antedichas en el primer semestre de cada año deberán comunicar su decisión de renunciar voluntariamente a su cargo dentro de los tres primeros meses de éste. En esa oportunidad deberán indicar la fecha en que harán dejación de su cargo o empleo, la que deberá estar comprendida en el mismo semestre para no quedar afecta a las disminuciones que se establecen en el artículo siguiente, y la opción de pago a que se acojan. De igual forma, quienes cumplan las edades en el segundo semestre comunicarán su

decisión en los tres primeros meses de ese semestre, para hacerla efectiva en el curso del mismo.

Con todo, los funcionarios que no postulen en los términos del inciso anterior, podrán hacerlo en períodos posteriores quedando afectos a la disminución de meses de bonificación, establecida en el artículo siguiente. Quienes se acojan a la bonificación durante el primer semestre calendario, percibirán la totalidad o primera mensualidad de la bonificación, en el mes de julio del mismo año, según hayan optado por la letra a) o b) del artículo anterior. Los que se acojan en el segundo semestre, les corresponderá en el mes de enero del año siguiente.

Las edades señaladas en este artículo podrán rebajarse en los casos y situaciones a que se refiere la ley N°19.404, por iguales causales, procedimientos y tiempo computable.”⁸⁶

Conviene rescatar una vez más que la Ley 19.882 de Chile, resalta en forma reiterada que le renuncia para acogerse a los beneficios económicos complementarios establecidos en las normas precitadas, es un acto eminentemente voluntario. Sin embargo, si el servidor público decide no aceptar este estímulo pecuniario, este se va reduciendo en la medida que continúa la relación laboral a partir de los sesenta años de edad del servidor.

⁸⁶LEY No. 19.882 (modificatoria de la Ley No. 19.553), Ob. Cit., Art. 8.

Otro aspecto de suma importancia que debe señalarse con respecto a la Ley No. 19.882 de Chile, es que la desvinculación voluntaria de los servidores que han cumplido sesenta años en el servicio público es aplicable para los servidores públicos de nombramiento permanente como aquellos de contrata.

Se establece en forma muy clara que la bonificación prevista en el Art. 7 de la Ley 19.882, se disminuirá en un mes por cada semestre en que el funcionario habiendo cumplido el requisito de edad para tal efecto, no se haya acogido al procedimiento establecido en el artículo anterior.

Los funcionarios que cesen en sus cargos y que perciban la bonificación no podrán ser nombrados ni contratados, ya sea a contrata o sobre la base de honorarios, en ninguna entidad comprendida ámbito de este beneficio, durante los cinco años siguientes al término de su relación laboral, a menos que previamente devuelvan la totalidad del beneficio percibido.

4.3.7. ESTUDIO DE CASOS.

La casuística en el Ecuador relacionada con la problemática de estudio es bastante frecuente toda vez que el Art. 8 del Decreto Ejecutivo

No. 813 ha venido siendo aplicado en forma agresiva y sistemática en algunas instituciones del Estado. En el espectro local, uno de los casos más notorios donde se procedió a afectar a los servidores públicos en la forma señalada fue la Gobernación de la Provincia de Loja, donde en el mes de octubre del año 2011 se procedió a notificar prácticamente a todos los servidores con la cesación definitiva en el cargo **por renuncia obligatoria** mediante aplicación del indicado Decreto Ejecutivo, procediendo a depositar en forma arbitraria y unilateral en las respectivas cuentas bancarias los valores correspondiente por concepto **de indemnización** a cada servidor. A partir de esta realidad se ha dejado en la desocupación a 28 servidores públicos, sumiendo en la desesperación a igual número de familias que actualmente vendrían afrontando condiciones absolutamente duras de supervivencia dada la falta de fuentes de ingreso que contribuyan a subsanar sus necesidades básicas. Es preciso indicar que en el caso de la Gobernación de Loja, en forma desconsiderada se procedió de parte de la titular de dicha entidad a sostener ante los medios de comunicación social que la separación de todos los servidores públicos de carrera de dicha entidad se daba por el involucramiento en presuntos actos de corrupción, cuestión que es absolutamente alejada de la realidad, puesto que ninguno de los empleados despedidos habría sido procesado administrativamente por actos de corrupción; además, conforme ya lo he señalado resulta absolutamente absurdo **indemnizar** a un servidor público que ha sido

separado por actos irregulares. A continuación realizo el estudio de dos casos concretos suscitados en relación con servidores públicos de la Gobernación de la Provincia de Loja, incluido el propio caso personal del autor de la presente tesis:

Primer Caso.-

Antecedentes.- Conforme a la fotocopia de la acción de personal sin número que consta en el Anexo No. 3, expedida por la señora Ing. Alicia María Jaramillo Febres, para la servidora pública 5 de la Gobernación de Loja, señora María Vicenta Jiménez Rengel, con fecha 28 de octubre del año 2011, se procede a la destitución de aquella por efecto de aplicación del Decreto Ejecutivo No. 813.

Análisis del caso.- La presunta motivación (explicación) para la destitución del cargo de la indicada servidora, conforme al numeral 6 de la acción de personal referida es la siguiente: *“Cesar sus funciones por compra de renuncia por indemnización al/a sr/a Jiménez Rengel María Vicenta de conformidad a lo que establece la Letra k) del Artículo 47 de la Ley Orgánica del Servicio Público-LOSEP y el Artículo innumerado a continuación del Artículo 108 del Reglamento General a la LOSEP, determinado en el Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Registro Oficial No. 849 del 12 de Julio del 2011.”*⁸⁷

⁸⁷ Acción de Personal S/N expedida por la Ing. Alicia María Jaramillo en su condición de Gobernadora de la Provincia de Loja, en contra de la servidora señora María Vicenta Jiménez Rengel, con fecha 28-10-2011.

Estas acciones de personal se han repetido miles de veces en nuestro país a partir del 12 de julio del año 2011, fecha de publicación del Decreto Ejecutivo No. 813. En el caso concreto materia de análisis debe observarse primeramente que la acción de personal incumple el requisito sustancial de motivación que de conformidad con el Art. 76, numeral 7, literal l) de la Constitución, constituye una garantía esencial del debido proceso, puesto que tratándose de una resolución de un poder público (Gobernación de Loja) que afecta de manera grave los derechos al trabajo, a una vida digna, a la estabilidad laboral, etc., de una persona, debe necesariamente ser motivada, y por lo menos explicar la pertinencia de aplicación de los antecedentes de hecho (que no existen) a la norma de derecho (Art. 47, literal k de la LOSEP).

Conforme se ha visto en el presente estudio, el literal k del Art. 47 de la LOSEP se refiere a la compra de renuncias con indemnización, pero de ninguna manera le confiere el carácter de obligatoriedad a la renuncia, o dispone que la renuncia es un acto que deba resolverlo la autoridad nominadora. Veamos: “Art. 47.- La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones en los siguientes casos:... k) Por compra de renuncias con indemnización.”⁸⁸ Sin embargo, el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, violando la supremacía de normas que rige el Estado constitucional de derechos en el Ecuador, faculta a las instituciones del

⁸⁸LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Ob. Cit., p. 47, literal k).

Estado para establecer planes de “compras de renunciaciones obligatorias”. Se desnaturaliza el sentido mismo de la estabilidad laboral del servidor como derecho constitucional, y se otorga a las autoridades nominadoras la capacidad de planificar y ejecutar **renunciaciones obligatorias** de los servidores, lo que sin duda constituiría un acto arbitrario que viola esencialmente el libre albedrío y la voluntad del servidor, extrañándolo en forma abusiva de su puesto de trabajo. Es preciso mencionar que en el caso que nos ocupa la autoridad nominadora no habla de ninguna manera del **plan institucional** donde se sustentaría la renuncia “obligatoria” que se hace en contra de la indicada servidora pública.

Es evidente además que la acción de personal no solo que vulnera todo un conjunto de garantías establecidas en el Art. 76 de la Constitución de la República, como el derecho a la defensa, el principio de motivación de los actos y resoluciones de los poderes públicos, el principio del debido proceso el derecho a la seguridad jurídica, etc., sino que viola de manera innegable las normas constitucionales (absolutamente prevalentes) referentes a la estabilidad laboral del servidor público consagradas en los Arts. 229 y 326 de la Constitución de la República, **obligándolo a renunciar un derecho sustancial que por principio es irrenunciable, y lo que es peor, DAR POR RENUNCIADO UN DERECHO QUE JAMÁS HA SIDO RENUNCIADO POR SU TITULAR**. Puesto que en el caso que nos ocupa, es evidente que la señora afectada **jamás ha renunciado a**

su cargo de servidora pública 5 de la Gobernación de Loja, por ende la acción de personal estudiada JAMÁS ACEPTA NINGUNA RENUNCIA, simplemente en forma arbitraria procede a **cesar en funciones por compra de una supuesta renuncia que jamás se ha dado por parte del titular del derecho a la estabilidad laboral**. Es decir, se trata de una desvinculación laboral al margen de la Constitución de la República y de la LOSEP, dispuesta por la voluntad omnímoda e inmotivada de la autoridad nominadora, en este caso de la entonces Gobernadora de la Provincia de Loja.

Segundo Caso.-

Antecedentes.- Al igual que en el caso anterior estudiado, de acuerdo a la acción de personal sin número de fecha 28 de octubre de 2011, cuya fotocopia consta en el Anexo No. 3 de la Presente Tesis, expedida por la titular de la Gobernación de Loja en contra del servidor público No. 2 de dicha entidad señor Camilo Alonso Maldonado Rengel, se procede a cesar en funciones a este servidor, por efecto de aplicación del Decreto Ejecutivo No. 813.

Análisis del caso.- La acción de personal materia de análisis –a excepción del nombre del servidor afectado- es absolutamente idéntica a la que se analizó en el caso anterior, es decir, carece absolutamente de motivación, pues se procede a emitir la misma escueta explicación que se realizó en contra de la señora Jiménez Rengel, esto es que se resuelve:

“Cesar sus funciones por compra de renuncia por indemnización al/a sr/a Maldonado Rengel Camilo Alonso de conformidad a lo que establece la Letra k) del Artículo 47 de la Ley Orgánica del Servicio Público-LOSEP y el Artículo innumerado a continuación del Artículo 108 del Reglamento General a la LOSEP, determinado en el Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Registro Oficial No. 849 del 12 de Julio del 2011.”⁸⁹

Como se puede apreciar, no existe la más mínima motivación, que en razón de la naturaleza de la resolución que entraña la acción de personal, esto es la cesación de funciones definitiva del servidor afectado, resulta indispensable, puesto que produce afectación sustancial de derechos constitucionales vinculados al debido proceso, seguridad jurídica, calidad de vida digna, derecho al trabajo, a la estabilidad laboral, etc. Al no existir motivación conforme lo requiere el Art. 76, numeral 7, literal I de la Constitución, es evidente que la precitada acción de personal, al menos en teoría constitucional, carecería de validez jurídica. En este caso la motivación es un elemento indispensable para la valía de la cuestionada acción de personal, puesto que como se podrá observar en la parte superior de la misma se argumenta que se trata de un decreto; manifestación jurídica de la administración que por su propia naturaleza debe sustentarse necesariamente en sólido antecedentes de hecho y en normas de derecho previas, claras y precisas, aplicadas de manera

⁸⁹ Acción de Personal S/N expedida por la Ing. Alicia María Jaramillo en su condición de Gobernadora de la Provincia de Loja, en contra del servidor señor Camilo Alonso Maldonado Rengel, con fecha 28-10-2011.

honesto y transparente por la autoridad nominadora, respetando de manera inobjetable las normas de supremacía constitucional que de manera muy clara contempla nuestra legislación.

Se evidencia así mismo que existe una aplicación deficiente, equivocada, totalmente errónea del Art. 47, literal k de la LOSEP, puesto que como ya se ha dicho, tal norma jurídica que debe ser aplicada en sentido literal, de ninguna manera contempla la contraproducente figura de **renuncia** **“obligatoria”**, sino que se refiere únicamente a la cesación de funciones por compra de renunciaciones, proceso en el que necesariamente debe mediar la voluntad de separarse del cargo del servidor público, sobre la expectativa de un estímulo pecuniario.

La acción de personal materia de análisis viola de manera evidente el primer derecho de los servidores públicos establecido en el literal a) del Art. 23 de la LOSEP, que dice: “Gozar de estabilidad en su puesto”⁹⁰, y sin que medie voluntad alguna, ni de ninguna manera exprese la intención de renunciar, la autoridad nominadora **procede a declarar ARBITRARIAMENTE la cesación de funciones por compra de un renuncia que jamás se ha dado de parte del servidor**, violando en forma temeraria lo que categóricamente determina el Art. 229 de la Constitución de la República en el sentido que: “Los derechos de las

⁹⁰LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Ob. Cit., Art. 23, literal a).

servidoras y servidores públicos son irrenunciables”⁹¹, y que lo corrobora como principio del derecho del trabajo el Art. 326 de la misma Constitución cuando imperativamente dispone: “El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:... 2.- Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario”. Por tanto el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, siendo evidentemente inconstitucional, resultaría por principio inaplicable, puesto que como está demostrado no solo que es contrario al ordenamiento constitucional y legal, sino que viola de manera evidente los derechos fundamentales de los servidores públicos del Ecuador.

Posteriormente los indicados perjudicados, presentaron en grupo la correspondiente demanda, “Acción de Protección”, como una de las garantías judiciales que tiene por objeto el amparo eficaz de los derechos constitucionales cuando estos han sido vulnerados, como es el caso en estudio, pero de ningún modo se ha dado respuesta.

⁹¹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Ob. Cit., Art. 229, inciso segundo.

5.- MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. MATERIALES

Conforme se estableció desde la fase de proyección, el presente trabajo en lo principal se orienta por la metodología científica de la investigación, y por ello parte del planteamiento de una hipótesis general, y de un objetivo general y tres específicos en torno a los cuales se ha construido todo un amplio acopio teórico y empírico que permita su contrastación y verificación como requisito indispensable para la validación del presente trabajo.

El presente proceso investigativo se dirige a la observación pormenorizada de la problemática jurídica administrativa-laboral relacionada con la aplicación inconstitucional del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, que produce afectación a los derechos fundamentales de los servidores públicos, especialmente en lo referente a la irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales, derecho al trabajo en sí, y la garantía de estabilidad laboral, en relación con el derecho a la seguridad jurídica, gravemente menoscabado por la causa indicada.

Luego de desarrollado el proceso investigativo, se ha procedido a la redacción del informe final, contemplando los lineamientos metodológicos

idóneos para el efecto, así como la normativa vigente en la Universidad Nacional de Loja, y las instrucciones impartidas para el efecto por la Carrera de Derecho del Área Jurídica, Social y Administrativa.

5.2. MÉTODOS

La práctica de la investigación científica presupone el concurso de una serie de métodos y técnicas que han permitido el abordaje adecuado de la problemática de investigación y el desarrollo sistemático del conocimiento que permite la comprobación de la hipótesis propuesta así como la verificación de los objetivos planteados.

Por la naturaleza de la presente investigación, ésta en lo principal se acoge al método científico, pues como se puede observar se parte del planteamiento de una hipótesis y de un objetivo general y tres específicos, en torno a los cuales se ha desarrollado toda una base teórica, así como el estudio de campo, que han permitido los elementos de juicio necesarios para su contrastación y verificación. La presente investigación es eminentemente jurídica, ya que se concreta en la actividad del derecho constitucional, derecho administrativo, y derecho laboral, en cuanto a la regulación del derecho al trabajo, de la intangibilidad del derecho laboral a la estabilidad, y la forma de afectación de tales garantías por efecto de la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813.

Dentro de los métodos que se utilizaron está el método científico que ha permitido abordar los problemas jurídicos que devienen de las contradicciones existentes entre el marco constitucional que propugna la protección esencial de los derecho al trabajo, la estabilidad laboral, la seguridad jurídica, la irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales de los servidores públicos del país, y su afectación por causa de la aplicación inconstitucional del Decreto Ejecutivo No. 813.

El método deductivo sirvió específicamente en lo referente al análisis del problema de investigación, a partir de las disposiciones del derecho internacional y del derecho constitucional relacionadas con el Estado constitucional de derechos, en cuanto al derecho al trabajo, la estabilidad laboral y la seguridad jurídica de los servidores públicos del Ecuador, y la desprotección y estado de inseguridad en que estos se encuentran por el despido sin causa que implica la aplicación de la reforma reglamentaria que implica el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813.

Como métodos auxiliares se utilizaron la síntesis y el método descriptivo. El primer método que permitió construir relaciones breves de las diferentes categorías jurídico-constitucionales, de derecho administrativo y laborales relacionadas de manera directa con la problemática de estudio, que indispensablemente debían ser tratadas, como en efecto se lo ha hecho, en el presente trabajo. Y el método descriptivo fue de mucha

utilidad, en la descripción de los problemas jurídico-constitucionales y de las realidades de los servidores públicos del Ecuador relacionadas íntimamente con la problemática que motiva la presente tesis.

Además para el tratamiento de los datos obtenidos en el campo de investigación fueron de singular valía los métodos analítico y sintético, especialmente en lo referente al análisis comparativo de los datos y frecuencias obtenidos a partir de la aplicación del instrumento de investigación, esto es, de la encuesta. Para ilustrar de mejor forma los resultados de la investigación de campo se utilizaron tablas de frecuencias y porcentajes, análisis comparativos y de graficación estadística.

5.3. TÉCNICAS

Dada la naturaleza teórica y fáctica de la presente investigación, se requirió de un complejo proceso de recopilación de elementos conceptuales, doctrinarios, normativos y analíticos, con respecto a la problemática de investigación, para la recolección y organización de los cuales ha sido indispensable la utilización de fichas nemotécnicas y bibliográficas, en las que se ha sistematizado el universo de información recopilada, para ser usada conforme a los requerimientos en el desarrollo del discurso de este trabajo.

Se aplicó también la técnica de la observación del problema en el ámbito de la realidad social del Ecuador, y especialmente en lo referente al espectro de aplicación del Decreto Ejecutivo 813, y las graves consecuencias generadas en el sector público, lo que permitió obtener algunos elementos de juicio con respecto a la observación práctica de la problemática de investigación en el campo de los hechos.

Para la recolección de datos del campo de investigación, se utilizó las técnicas de la encuesta y la entrevista, cuyas preguntas se orientaron en función de los criterios requeridos para la contrastación de la hipótesis propuesta y la verificación de los objetivos oportunamente planteados en el Proyecto de Investigación.

En cuanto a la metodología de presentación del informe final, ésta se rige en general por los lineamientos que determina la metodología de la investigación científica, así como también en el marco de lo que dispone el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, y a las instrucciones específicas que en este campo determina el Área Jurídica, Social y Administrativa.

6.- RESULTADOS

6.1. RESULTADOS DE LA APLICACIÓN DE ENCUESTAS

De conformidad con lo establecido en el correspondiente Proyecto de Investigación, se procedió a la aplicación de un formulario de encuesta a una población de treinta elementos comprendidos entre ex-servidores públicos afectados por la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, así como por profesionales del derecho conocedores de la misma problemática, por razón de su formación académica y práctica profesional en el ámbito del derecho laboral y administrativo. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

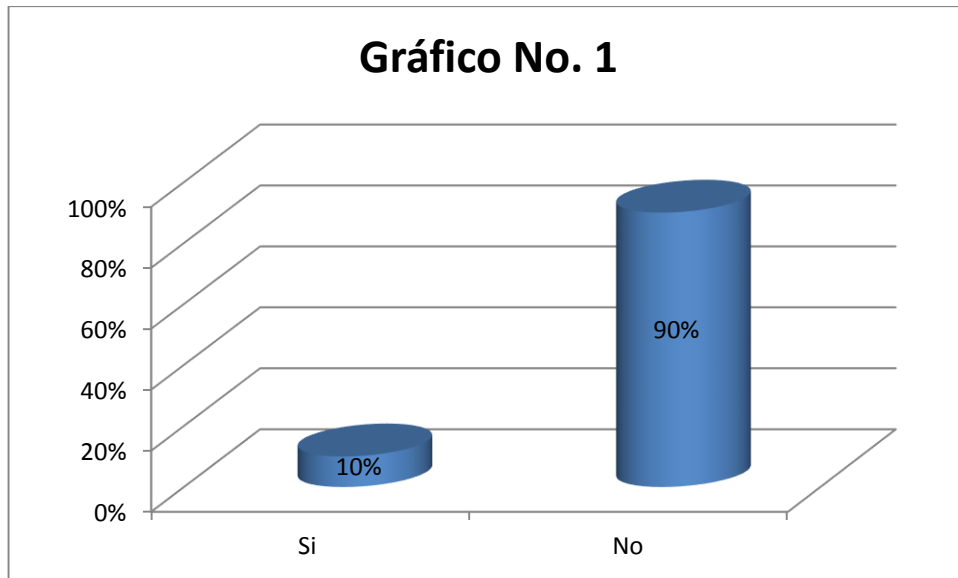
PREGUNTA No. 1

¿Considera usted que el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos conforme al Art. 229 de la Constitución de la República y Art. 23, literal a) de la LOSEP, se encuentra debidamente tutelado por el Estado?

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	03	10%
No	27	90%
TOTAL:	30	100%

FUENTE: Encuesta aplicada.

ELABORACIÓN: Lic. Camilo Alonso Maldonado Rengel.



ANÁLISIS:

Como se puede observar en la tabla que antecede, de los 30 encuestados que participan, 27 que equivalen al 90% de los ex-servidores públicos y abogados encuestados, consideran que el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos del país, no se encuentra debidamente tutelado por el Estado, conforme a su deber constitucional. Por el contrario, el 10% considera que si existe tutelaje estatal con respecto al derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos.

INTERPRETACIÓN:

El derecho a la estabilidad laboral, conforme lo manifiesta la mayoría de encuestados no está debidamente tutelado por el ente estatal, puesto que como en el caso del Decreto Ejecutivo No. 813, es el propio Estado el que propicia el despido sin causa de los servidores públicos, discriminándolos y reconociendo incluso indemnizaciones por la innegable afectación de derechos fundamentales que ello implica.

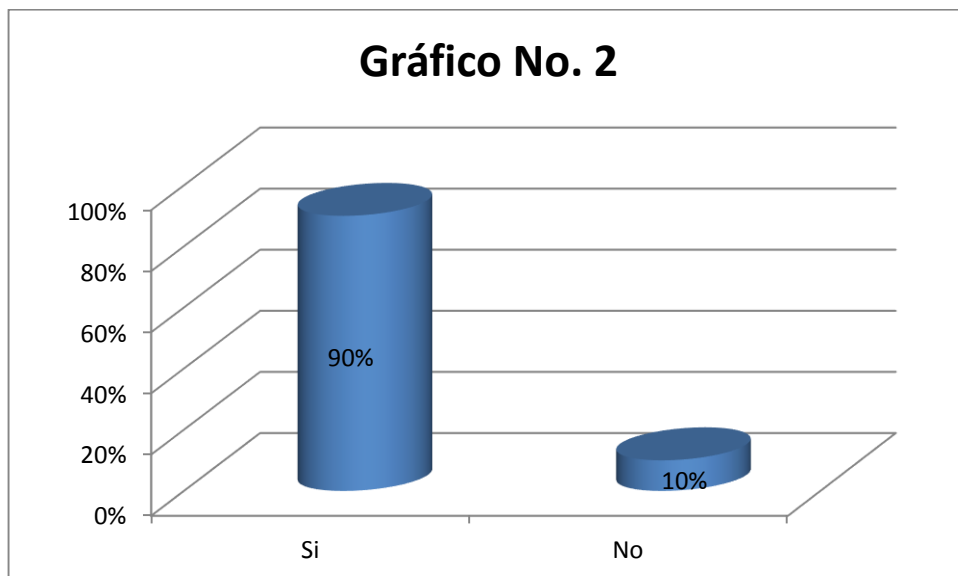
PREGUNTA No. 2

¿Cree usted que al establecer el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, la renuncia obligatoria con indemnización, se está produciendo un notorio despido sin causa de los servidores públicos de diversas instituciones estatales?

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	27	90%
No	03	10%
TOTAL:	30	100%

FUENTE: Encuesta aplicada.

ELABORACIÓN: Lic. Camilo Alonso Maldonado Rengel.



ANÁLISIS:

El 90% de los encuestados consideran que al aplicarse el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, se ha producido un despido sin causa de miles de servidores públicos en el país; en tanto el 10% considera que tal procedimiento no implicaría despido intempestivo.

INTERPRETACIÓN:

Es evidente que el propio Gobierno Nacional considera que la aplicación de la mencionada norma impuesta en el Decreto Ejecutivo No. 813, ha ocasionado el despido sin causa a algunos miles de servidores públicos en el país, y es precisamente por eso que en el mismo Decreto se establece montos indemnizatorio, puesto que obviamente se está reconociendo que se producen daños al servidor público. Es preciso tener en cuenta que la norma mencionada tiene similitud con el Art. 188 del Código del Trabajo, que habla de la indemnización por despido intempestivo, como lo reconocen los encuestados.

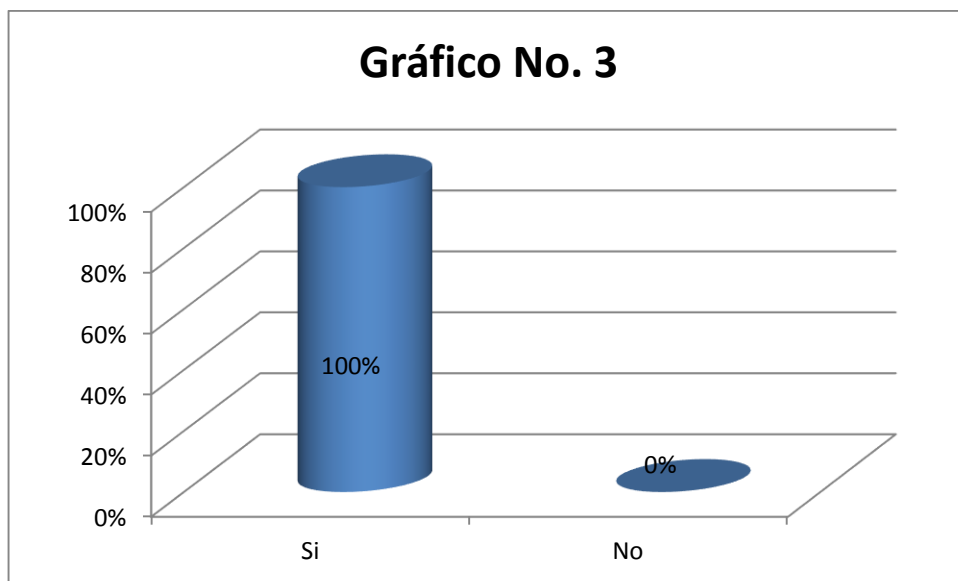
PREGUNTA No. 3

¿Estima usted que el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, implica la violación de derechos constitucionales de los servidores públicos a quienes se ha aplicado dicha norma, como es el caso del derecho al trabajo, estabilidad laboral, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos, seguridad jurídica, etc.?

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	30	100%
No	00	0%
TOTAL:	30	100%

FUENTE: Encuesta aplicada.

ELABORACIÓN: Lic. Camilo Alonso Maldonado Rengel.



ANÁLISIS:

El 100% de los ex-servidores públicos afectados, así como de los abogados que participan en la encuesta, sostienen que efectivamente se ha producido afectación de derechos constitucionales por aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813.

INTERPRETACIÓN:

El criterio de la totalidad de los encuestados, es que la afectación de los derechos constitucionales de los servidores públicos en contra de quienes se ha aplicado el Decreto Ejecutivo 813, es absolutamente evidente y ha sido suficientemente demostrada en la presente investigación porque no existe argumento jurídico válido para el despido de los servidores públicos, ya que como se ha sostenido reiteradamente los Art. 229 y 326, numeral 2, garantizar la irrenunciabilidad de derechos laborales, y aún más cuando la estabilidad en el puesto de trabajo, es el primer derecho que asiste a los servidores públicos, conforme al Art. 23, literal a) de la LOSEP.

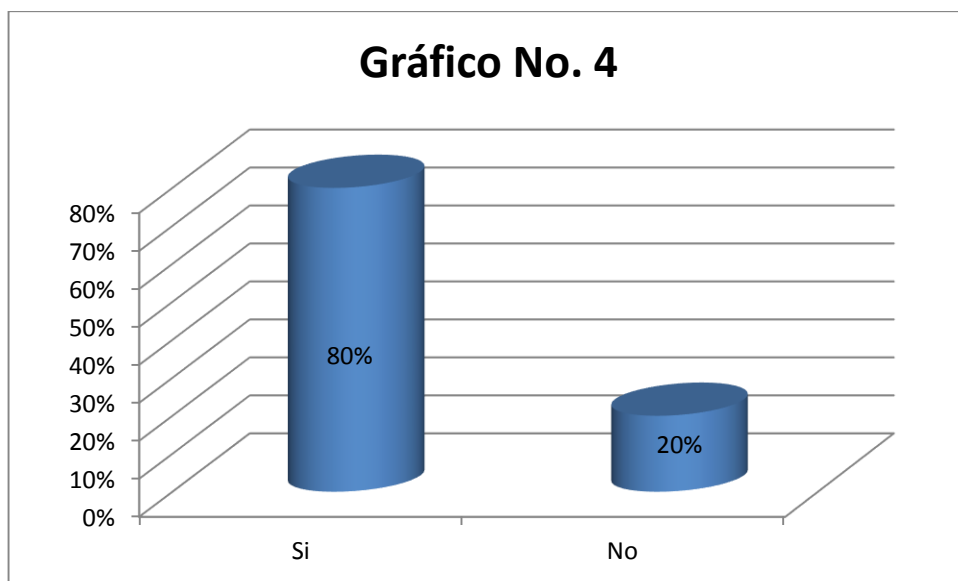
PREGUNTA No. 4

¿Le parece a usted que el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 al establecer indemnización por separación del cargo a los servidores públicos afectados está reconociendo en forma tácita que se han violado derechos constitucionales y por ende que se han producido graves daños?

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	24	80%
No	06	20%
TOTAL:	30	100%

FUENTE: Encuesta aplicada.

ELABORACIÓN: Lic. Camilo Alonso Maldonado Rengel.



ANÁLISIS:

El 80% de los encuestados estiman que al reconocerse el derecho a indemnización inmediata y con dinero en efectivo, con relación a los servidores públicos afectados por el despido sin causa que ocasiona el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, el Gobierno Nacional está reconociendo en forma tácita que se ha producido vulneración de derechos de las personas, y por ende se ha ocasionado daños y perjuicios. En cambio el 20% no reconoce tal posibilidad, sino que aduce que se trata de un mecanismo propio aplicable en el caso de procesos de recorte de personal o reducción del tamaño del Estado, que ha sido aplicado también en otros gobiernos que antecedieron al actual.

INTERPRETACIÓN:

Es evidente que la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo 813, equivale a un despido sin causa y como tal ocasiona daños evidentes a los servidores públicos afectados, por lo que el propio Gobierno en el mismo instrumento normativo –injurídico por cierto- dispone indemnizaciones para los trabajadores afectados. Por principio, nadie paga una indemnización si es que no estima que es responsable de un daño.

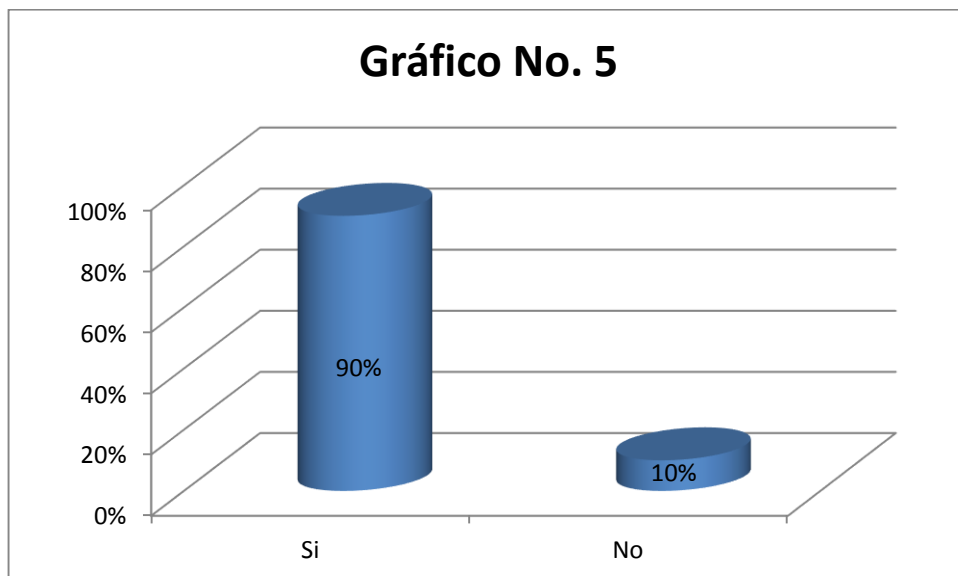
PREGUNTA No. 5

¿Considera usted que por efecto de la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, se produce afectación colateral del derecho a una vida digna que asegure la satisfacción de las necesidades primarias del servidor público y su familia, lesionando de manera letal el proyecto de vida de los seres humanos involucrados?

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	27	90%
No	03	10%
TOTAL:	30	100%

FUENTE: Encuesta aplicada.

ELABORACIÓN: Lic. Camilo Alonso Maldonado Rengel.



ANÁLISIS:

El 90% de los encuestados responde que la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, ha ocasionado afectación colateral no solo al servidor público afectado, sino a su núcleo familiar, en cuanto al derecho a una vida digna, a la posibilidad de satisfacción de necesidades básicas, proyecto de vida, etc. En cambio el 10% de encuestados consideran que los daños colaterales, si es que se han producido, son menguados por las elevadas indemnizaciones que ha pagado el Gobierno Nacional.

INTERPRETACIÓN:

Los encuestados considerados que es evidente que se han producido graves daños y perjuicios, ilegítimos, en contra de los ex-servidores públicos afectados y sus familias; especialmente en lo referente al impacto económico que aminora las posibilidades de acceder a una vida en términos de dignidad y suficiencia material. El proyecto de vida de las familias afectadas se ha visto trastocado y se afecta sin duda al proyecto de vida de todas las personas involucradas.

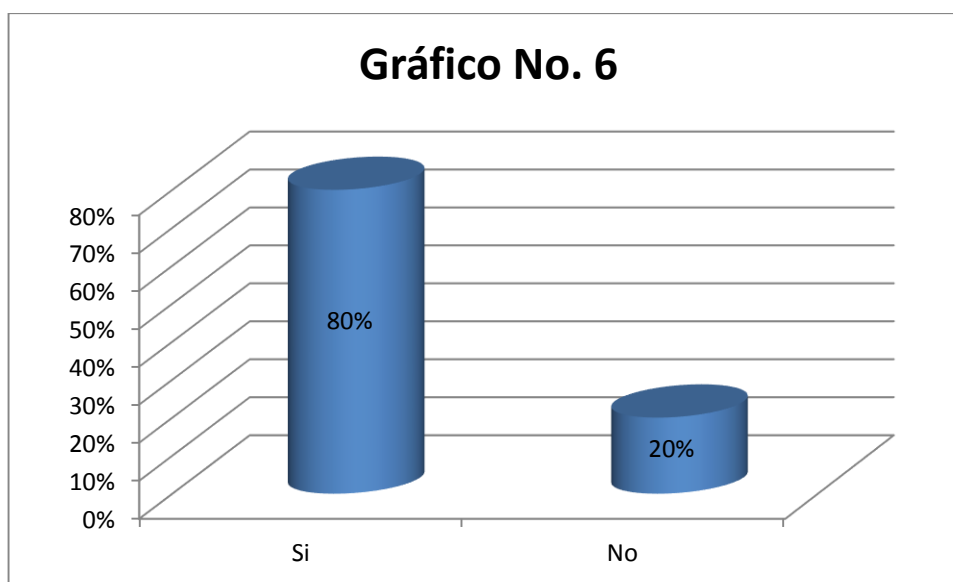
PREGUNTA No. 6

¿Considera usted conveniente que se derogue el artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813 por ser inconstitucional y atentar los derechos laborales fundamentales del servidor público, como es la estabilidad laboral, realizando la respectiva reforma legal?

INDICADOR	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Si	24	80%
No	06	20%
TOTAL:	30	100%

FUENTE: Encuesta aplicada.

ELABORACIÓN: Lic. Camilo Alonso Maldonado Rengel.



ANÁLISIS:

El 80% de los encuestados considera que es indispensable la derogatoria y la pertinente reforma legal del artículo 8 del Decreto Ejecutivo 813 por

lesionar los derechos laborales básicos del servidor público y promover la Renuncia Obligatoria con indemnización. En cambio el 20% considera que no es necesaria la derogatoria, toda vez que el derecho a la estabilidad dicen estaría garantizado, respondiendo la problemática referente al Decreto Ejecutivo 813, a la necesidad esporádica de los Gobiernos de turno, con respecto a la reducción y saneamiento del aparato burocrático de la administración pública.

INTERPRETACIÓN:

Los encuestados tanto abogados como ex -servidores estiman que es de suma importancia la realización de una reforma legal a la LOSEP, asegurando de la mejor manera posible la intangibilidad de los derechos laborales que asisten a los servidores, y de manera especial la estabilidad en el puesto de trabajo.

6.2. RESULTADOS DE APLICACIÓN DE ENTREVISTAS.

Conforme a lo previsto en la metodología del respectivo Proyecto de Investigación se procedió a la aplicación de una entrevista efectuada a cinco expertos en Derecho Administrativo, conocedores de la problemática jurídica-constitucional suscitada por efecto de aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, la misma que fue realizada a dos jueces y tres abogados en libre ejercicio en su orden de respuesta.

Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

PRIMERA PREGUNTA:

¿Considera usted que el derecho a la estabilidad laboral como derecho irrenunciable de los servidores públicos conforme al Art. 229 de la Constitución de la República y Art. 23, literal a) de la LOSEP, se encuentran debidamente tutelados por el Estado ecuatoriano?

Respuesta del Entrevistado No. 1.-Estimo que no, puesto como el pueblo ecuatoriano ha podido apreciar se vienen aplicando mecanismos sumamente lesivos del derecho constitucional a la estabilidad de los servidores públicos, como es el caso del Decreto Ejecutivo No. 813, que violando derechos ha lanzado a la desocupación a miles de personas.

Respuesta del Entrevistado No. 2.-Es evidente que el Estado ecuatoriano no garantiza el derecho irrenunciable a la estabilidad de los servidores públicos, por el contrario lo está afectando a través de la mal llamada compra de renuncias obligatorias establecida en el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813.

Respuesta del Entrevistado No. 3.-Para nada, pues mediante la aplicación de normas inconstitucionales de inferior jerarquía como es el

caso del Decreto Ejecutivo No. 813, se está desconociendo el derecho constitucional irrenunciable a la estabilidad del servidor público.

Respuesta del Entrevistado No. 4.-Considero que no existe el debido tutelaje de los derechos constitucionales de los servidores públicos, especialmente del derecho a la estabilidad en su puesto de trabajo. Esta garantía fundamental es afectada en forma grave por el propio ente estatal al dictarse desde la Presidencia de la República del Decreto Ejecutivo No. 813, que contempla la renuncia obligada o más bien la separación arbitraria del puesto de trabajo.

Respuesta del Entrevistado No. 5.-Al momento el Estado lejos de garantizar el derecho a la estabilidad de los servidores públicos, se ha convertido en el propiciador de la vulneración de esta garantía. Para sostener esta afirmación basta observar el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813.

SEGUNDA PREGUNTA:

¿Considera que la renuncia obligatoria como mecanismo de cesación definitiva de servidores públicos conforme al Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, se encuentra ajustada a la Constitución de la República del Ecuador?

Respuesta del Entrevistado No. 1.- Pese a que la Corte Constitucional en una resolución cuestionada rechazó la demanda de inconstitucionalidad del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, es evidente que en la práctica dicho instrumento está viciado de inconstitucionalidad, puesto que violenta derechos fundamentales de los servidores públicos.

Respuesta del Entrevistado No. 2.- Por principio sustancial, la renuncia al cargo es un asunto estrictamente dependiente de la voluntad del servidor público, la estabilidad es un derecho irrenunciable, y como tal resulta indudablemente inconstitucional establecer la renuncia obligatoria al cargo, más allá de las indemnizaciones que por ello se entregaren al servidor.

Respuesta del Entrevistado No. 3.- Desde mi punto de vista, no me parece que esté ajustado a la Constitución de la República el Decreto Ejecutivo No. 813, cuando acepta la renuncia obligatoria del servidor público a su puesto. Si bien es cierto la LOSEP acepta la compra de renunciaciones como mecanismo de cesación del servidor público, es evidente que dicha renuncia debe ser voluntaria, incentivada por una bonificación pecuniaria, pero de ninguna forma puede ser obligatoria, pues la estabilidad es un derecho irrenunciable. He allí la inconstitucionalidad del Decreto Ejecutivo 813.

Respuesta del Entrevistado No. 4.- De ninguna manera la renuncia obligatoria al cargo puede ser considerada como un mecanismo constitucional de cesación de servidores públicos, pues por principio sustancial de la Constitución de la República establecido en los Arts. 229 y 326, numeral 2, la estabilidad es un derecho irrenunciable, y toda estipulación en contrario no solo que es inconstitucional sino que resulta inaplicable. Me temo que el Estado en el futuro deba indemnizar por violación de derechos a los servidores públicos que han sido cesados por aplicación del Decreto Ejecutivo No. 813.

Respuesta del Entrevistado No. 5.- Me parece que de ninguna puede justificarse constitucionalmente la llamada renuncia obligatoria del servidor público que promueve el Decreto Ejecutivo 813, puesto que la estabilidad es un derecho irrenunciable, y resulta reñido con el Estado de derechos, obligar al servidor a renunciar a su puesto de trabajo; esto independientemente de que aquél sea indemnizado por la separación de su cargo.

TERCERA PREGUNTA:

¿Cree usted que el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, está produciendo el despido masivo sin causa de servidores públicos en el Ecuador, lo que podría generar responsabilidades civiles posteriores del Estado?

Respuesta del Entrevistado No. 1.- Sin duda alguna, pues el Estado es sujeto de responsabilidad civil por violación de derechos humanos, el trabajo es un derecho humano. Además el mencionado Decreto Ejecutivo, pese a que la Corte Constitucional ha justificado temerariamente su aplicación, no por ello deja de ser inconstitucional, puesto que viola derechos fundamentales de los ciudadanos.

Respuesta del Entrevistado No. 2.- El Art. 11, numeral 9, de la Constitución de la República obliga al Estado a indemnizar a los administrados por violación de sus derechos por parte de sus servidores, obviamente con el derecho de ejercer la repetición sobre las autoridades o dignatarios del poder público de los cuales proviene el acto violatorio de derechos. En este caso deberán responder las autoridades nominadoras que procedieron a la aplicación inescrupulosa de tal Decreto Ejecutivo.

Respuesta del Entrevistado No. 3.- La aplicación del Decreto Ejecutivo No. 813 que ha separado de su cargo inconstitucionalmente y en forma arbitraria y obligada a miles de servidores públicos, generándoles daños graves, indudablemente que podría ser un hecho generador de responsabilidad para el Estado, puesto que es un mecanismo que no se ajusta ni al ordenamiento constitucional ni al ordenamiento internacional.

Respuesta del Entrevistado No. 4.- Si, considero que efectivamente la violación de derechos fundamentales de los servidores públicos que ocasiona la aplicación de Decreto Ejecutivo No. 813, se podría en un futuro cercano convertir en causa generadora de responsabilidad civil para el Estado, y por repetición para los servidores públicos que han facilitado la aplicación de dicho instrumento que podría estar viciado de inconstitucionalidad.

Respuesta del Entrevistado No. 5.- La renuncia del puesto de trabajo por parte del servidor público de ninguna manera puede ser un acto obligatorio; por tanto, la aplicación del Decreto Ejecutivo 813 es sin duda un despido intempestivo de los servidores, por lo que se generan responsabilidades civiles para las autoridades que han tomado decisión al respecto y para el propio Estado a quien por principio elemental del Estado constitucional le corresponde el papel de esmerado garante de los derechos de los ciudadanos.

CUARTA PREGUNTA:

¿Considera usted necesario que se derogue a la brevedad posible el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, por ser evidentemente inconstitucional y violatorio de derechos fundamentales de los servidores públicos?

Respuesta del Entrevistado No. 1.-A mi parecer no solo que debería derogarse el Decreto Ejecutivo No. 813, sino que debiera retornarse a su puesto de trabajo a todos los servidores públicos que inconstitucionalmente han sido separados de su cargo por tal mecanismo.

Respuesta del Entrevistado No. 2.- Considero que es un deber de justicia social, y en forma urgente el Presidente de la República debiera derogar este malhadado Decreto Ejecutivo, tomando los correctivos que sean necesarios para indemnizar a las personas perjudicadas; esto sin menoscabo del derecho del Estado para racionalizar la burocracia, pero siempre en el marco de la observación irrestricta de los derechos sustanciales del servidor público.

Respuesta del Entrevistado No. 3.- Atendiendo los principios elementales del Estado constitucional de derechos considero que a la brevedad posible debiera derogarse el Decreto Ejecutivo 813, al menos en su Art. 8, y a la vez dejar insubsistentes todas las decisiones adoptadas en virtud de dicho instrumento.

Respuesta del Entrevistado No. 4.- Si, estimo que es un deber del señor Presidente de la República derogar el Decreto Ejecutivo 813, en cuanto se refiere a la declaratoria unilateral de renuncia obligatoria al cargo de los servidores públicos, tomando además las medidas que sean

necesarias para remediar los terribles dramas humanos que se han generado a través de los mecanismos de separación obligada de servidores públicos de sus cargos.

Respuesta del Entrevistado No. 5.- Considero que es un asunto emergente, puesto que el Decreto Ejecutivo 813 se encuentra reñido con claros principios y derechos constitucionales, toda vez que de ninguna manera cabe la renuncia obligatoria declarada unilateralmente por la autoridad nominadora sin que medie la más mínima manifestación de voluntad de parte del servidor público. Y no solo eso, sino que debieran adoptarse las medidas necesarias para remediar las dolorosas realidades que ha ocasionado la aplicación apresurada e indiscriminada del mencionado Decreto Ejecutivo.

COMENTARIO:

De la entrevista realizada a los cinco profesionales del derecho entre los que figuran dos jueces y tres abogados en libre ejercicio, es evidente que todos coinciden en que existe una clara violación de a los derechos básicos del servidor público, sobre todo en lo relacionado a la estabilidad laboral considerado como el punto neurálgico.

Así mismo en lo relacionado a la renuncia obligatoria, empleado como mecanismo de cesación definitiva de los servidores públicos, toda vez que el término renuncia obligatoria es inconstitucional, por no existir

jurídicamente y al mismo tiempo ser contradictorio el indicado termino, por que la renuncia es voluntaria no obligatoria, porque es un derecho exclusivo del servidor público consagrado en los mandatos Jurídicos y puesto que el Estado no puede dar renunciando a los servidores públicos. De igual manera consideran que estos despidos sin causa disimulados de renunciias obligatorias, en lo posterior pueden generar responsabilidades civiles contra el Estado y derecho de repetición contra las autoridades que lo aplicaron. Finalmente los entrevistados coinciden, que el Decreto Ejecutivo 813 debe ser derogado, ya que no puede estar por sobre la legislación existente como es la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica del Servicio Público y los Derechos Humanos, pues el simple hecho que el indicado decreto se encuentre en contra con una sola disposición de la Carta Magna, considerada ley suprema, esto sin mencionar las otras leyes, sin lugar a duda se lo considera nulo al igual que todos los actos realizados con él.

7.- DISCUSIÓN

7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS

En el Proyecto de Investigación respectivo se procedió a plantear los siguientes objetivos para ser verificados a través del desarrollo de la presente investigación:

OBJETIVO GENERAL

Estudiar desde una posición crítica, conceptual, doctrinaria y jurídica lo concerniente a la constitucionalidad del Art. 8 del Decreto Ejecutivo 813, contrastándolo con el derecho humano al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.

VERIFICACIÓN:

El objetivo general se ha cumplido de manera satisfactoria, pues de la amplia base teórica, así como del trabajo de campo, que confluyen en el presente estudio se puede establecer que efectivamente se ha realizado un estudio jurídico crítico doctrinario y jurídico con relación a la inconstitucionalidad del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 determinándose que aquél resulta espurio, por cuanto se contradice con el principio de irrenunciabilidad de derechos de los servidores públicos

conforme a los Arts. 229 y 326, numeral 2, de la Constitución de la República del Ecuador, y el Art. 23, literal a) de la LOSEP.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

- **Realizar un análisis jurídico con respecto a la irrenunciabilidad de derechos de los trabajadores como derecho constitucional, y especialmente con respecto al derecho a la estabilidad laboral.**

VERIFICACIÓN:

En relación al primer objetivo específico, y de conformidad con el análisis jurídico realizado, se puede verificar que este se cumple a plenitud, pues en el subtema 4.3.5. del marco jurídico, se realiza un pormenorizado estudio de la inconstitucionalidad del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, destacando de manera especial la afectación del derecho constitucional a la estabilidad laboral de los servidores públicos consagrado como derecho irrenunciable en el Art. 23, literal a) de la LOSEP, corroboran con ello las respuestas dadas en la encuesta y entrevista en un alto porcentaje en la pregunta número 1.

- **Establecer la forma de afectación del derecho a la estabilidad laboral por causa de la imposición de la renuncia obligatoria que implica el Art. 8 del Decreto Ejecutivo 813.**

VERIFICACIÓN:

Este segundo objetivo específico se cumple de manera satisfactoria por cuanto se ha logrado establecer mediante este proceso investigativo, que la renuncia laboral es un hecho estrictamente voluntario de parte del servidor público, y de ninguna manera cabe imposición u obligatoriedad, puesto que por efecto del Art. 229, inciso primero y Art. 326, numeral 2, los derechos laborales del servidor público, y en este caso la estabilidad laboral son irrenunciables, por tanto es absurdo establecer en el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, la renuncia obligatoria con indemnización, debiendo tomarse en cuenta además que en ningún caso el Art. 47 literal k) de la LOSEP, establece como causa de separación definitiva del servidor público la renuncia "obligatoria". Además, se viola el derecho a la seguridad jurídica cuando por aplicar el Decreto Ejecutivo 813, se deja de aplicar las normas constitucionales expresas que existen al respecto. Esto se corrobora con los resultados obtenidos en las preguntas 2, 3 y 4 de la encuesta aplicada a abogados conocedores del tema y ex servidores públicos, así como también en las preguntas 2 y 3 de la entrevista aplicada a expertos en materia de derecho administrativo.

- **Plantear una propuesta de reforma legal que fortalezca el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos**

sujetos a la LOSEP, así como la derogatoria de la renuncia obligatoria compensada.

VERIFICACIÓN:

Este objetivo específico se alcanza con la elaboración del Proyecto de Reforma que consta en la parte final de la presente investigación, y que propugna al fortalecimiento del derecho al trabajo, de la estabilidad laboral y de la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los servidores públicos en el Ecuador, se confirma con lo expresado en la encuesta y entrevista pregunta 6 y 4 respectivamente.

7.2. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS:

La hipótesis propuesta para ser verificada mediante el desarrollo de la presente investigación fue la siguiente:

“El Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 que añade un artículo innumerado a continuación del Art. 108 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público-a, es atentatorio a la irrenunciabilidad de derechos que establece expresamente como principio del derecho al trabajo el Art. 326, numeral 2, de la Constitución de la República del Ecuador y se contradice con el derecho al trabajo en condición satisfactorias y de equidad, así como a la protección contra el desempleo que se establece como

derecho fundamental en el Art. 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.”

La amplia base teórica desarrolla en torno a la problemática jurídico-constitucional materia de investigación, así como el pormenorizado trabajo de campo realizado a través de la aplicación de la técnica de la encuesta a 30 profesionales del derecho y ex-servidores públicos afectados, así como la entrevista aplicada a 5 expertos en el tema de investigación, me ha permitido establecer que efectivamente el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 expedido por el Presidente de la República, viola de manera evidente el derecho constitucional al trabajo y a la estabilidad laboral, propiciando la renuncia obligatoria de derechos irrenunciables consagrados en los Arts. 229 y 326.2 de la Constitución de la República, y en el Art. 23, literal a) de la LOSEP.

El trabajo de campo, y especialmente los resultados obtenidos en las preguntas 3, 4 y 5 del formulario de encuesta aplicado a ex servidores públicos y abogados conocedores del tema, permiten establecer que en forma mayoritaria consideran que la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, si afecta de manera sustancial los derechos constitucionales de los servidores públicos, adolece de inconstitucionalidad y constituye un grave precedente poco deseable en un Estado constitucional de derechos como el que presuntamente (al menos teóricamente) se vive en la actualidad. Por tanto la hipótesis propuesta tiene el carácter de verdadera.

7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA.

Se ha logrado demostrar que el derecho al trabajo es un derecho humano fundamental establecido en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, y consagrado como tal en el Art. 33 de la Constitución de la República del Ecuador, así como es declarado como un derecho consustancial a la vida digna en el Art. 66, numeral 2, de la misma Constitución; sin embargo, luego del estudio realizado se puede demostrar con la debida suficiencia jurídica que la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en R.O.-S. No. 489 de 12 de Julio del año 2011, y que introduce un artículo innumerado luego del Art. 108 del Reglamento General de la Ley del Servicio Público, resulta lesivo de los derechos fundamentales de los servidores públicos, especialmente en lo referente al derecho al trabajo, derecho a una vida digna que asegure el empleo, derecho a la seguridad jurídica y al debido proceso, derecho a la estabilidad laboral, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales, preeminencia de la norma constitucional, entre otros. Se ha procedido además a analizar la afectación sustancial del principio de irrenunciabilidad de derechos laboral que determinan los Arts. 229 y 326, numeral 2 de la Constitución de la República, deduciéndose que no cabe de ninguna manera la renuncia obligatoria que se pretende establecer en el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, el que como se ha demostrado

carecería de eficacia jurídica por efecto de aplicación del Art. 424 de la Constitución de la República del Ecuador.

Los servidores públicos de carrera tienen un derecho adquirido a la estabilidad y a la promoción por méritos en beneficio de la función pública, situación que reconoce el derecho constitucional, sin que ello signifique derecho a la inamovilidad, porque es posible remover a aquellos empleados que no cumplen con las exigencias del servicio, con observancia de los procedimientos legales.

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre en su Art. 23 reconoce que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo. A partir de este principio universal debe destacarse primeramente que el derecho al trabajo es una garantía correspondiente a todas las personas, obviamente a aquellas que tienen las capacidades biopsicológicas y legales para ejercer este derecho, y que por ende se encuentran comprendidas en la población económicamente activa. En orden a este principio universal referente al trabajo se ha organizado jurídicamente en todos los Estados, el servicio civil y la carrera administrativa, como el conjunto de garantías que protegen a los servidores públicos en el desempeño de su relación laboral con el Estado. Entre los derechos más sobresalientes que se pueden

señalar en el ámbito universal en relación con los servidores públicos, está primeramente el derecho a la estabilidad que se concreta en la garantía de permanencia en su cargo que asiste a los servidores, lo que permite la profesionalización y perfeccionamiento de destrezas de aquellos en el ejercicio de un determinado campo funcional, así como a su vez permite cualificar y cuantificar el derecho a la promoción o ascenso en la carrera administrativa, lo que consecuentemente se refleja en mejores remuneraciones.

La Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 229, inciso segundo, reconoce el derecho a la estabilidad de los servidores públicos, y establece el deber de la Ley, en este caso de la LOSEP, de garantizar el ejercicio de tal derecho. Es por eso, que tal ordenamiento jurídico en su Art. 23, literal a), señala como el primer derecho irrenunciable de los servidores públicos el de gozar de estabilidad en su puesto de trabajo. Además, el mismo Art. 229 de la Constitución de la República, y el Art. 326, numeral 2, ibídem, señalan que los derechos laborales son irrenunciables, es decir, la estabilidad como derecho primordial es irrenunciable, solamente por excepción se admite la renuncia cuando proviene de un acto estrictamente voluntaria del servidor, la renuncia obligatoria en los términos que establece el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, es por principio inaceptable, y de darse implica una franca violación de derechos fundamentales de los servidores públicos.

El ejercicio pleno del derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos presenta como ventaja el desarrollo de destrezas en la realización de determinados procedimientos administrativos propios de su cargo, y consecuentemente la especialización del individuo en el ejercicio de las actividades a él desempeñadas, lo que se ve muchas veces mejorado por el constante afán de capacitación que pone de su parte el servidor, y que halla el debido eco en la dirección institucional que brinda la oportunidad de lograr dicha capacitación, lo que necesariamente redundará en la optimización de la gestión administrativa institucional. Sin embargo, el derecho esencial a la estabilidad, y en general el derecho humano al trabajo, se ha visto afectado en los últimos tiempos por efecto del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio del 2011, que a su vez reforma el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, incluyendo un artículo innumerado a partir del Art. 108 que dispone que las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas.

Por efecto del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, la renuncia al cargo, es decir, al derecho irrenunciable a la estabilidad laboral, no es un asunto

que dependa de la voluntad de la servidora o el servidor, sino que es una decisión que solo depende de la voluntad -en algunos casos caprichosa- de las autoridades o administradores de recursos humanos de cada institución estatal, de conformidad con los procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas, aunque en la práctica, esta posibilidad se ha utilizado para terminar laboralmente con todas las personas que de alguna manera no compaginan con las prácticas políticas del Gobierno de turno, o simplemente de las máximas autoridades de las entidades públicas.

La inconstitucionalidad del Art. 8 del Decreto Ejecutivo 813 es sumamente evidente, puesto que la estabilidad laboral es un derecho humano y constitucional, y se encuentra expresamente reconocido como irrenunciable en el Art. 23, literal a) de la LOSEP, por lo que no puede hablarse de una renuncia obligatoria tácita (la renuncia como tal tiene que ser expresa), y simplemente procederse a separar del cargo a los servidores públicos, depositándoles en sus cuentas personales las correspondientes indemnizaciones, que resulta irrisorias con respecto al terrible daño que sufre la persona que ha perdido en forma definitiva su fuente de trabajo, afectando en consecuencia de manera letal su proyecto de vida y el de su familia.

Con base en los argumentos anotados es evidente que resulta indispensable la derogatoria del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813.

8.- CONCLUSIONES

Luego del desarrollo de la amplia base teórica que comprende la presente tesis, y como producto de los conocimientos, experiencias, criterios y certezas que he podido obtener durante el desarrollo de la misma, me permito anotar las siguientes conclusiones:

- a) A partir de la investigación bibliográfica desarrollada se puede concluir que el trabajo consiste en toda actividad que realiza el ser humano para producir bienes o servicios, que pueden dirigirse en su propio beneficio o en el de sus semejantes, permitiéndole obtener una remuneración económica que a su vez le posibilite la satisfacción de sus necesidades y las de su familia, como medio de obtener una vida digna. El trabajo que implica el servicio público, es ante todo una labor social e implica el desarrollo de procesos cognitivos que dan un nivel de especialidad y profesionalismo, que cumplidos los requisitos legales, ocasiona la incorporación del servidor a la carrera del servicio público, con todos los beneficios que ello implica.

- b) Como se lo demuestra a través del trabajo de campo realizado, La estabilidad en el puesto de trabajo del servidor público de carrera es un derecho humano y constitucional, consagrado en el Art. 23 de la

Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como en el Art. 229 de la Constitución de la República y de manera concreta en el Art. 23, literal a) de la LOSEP, donde se establece como la primera garantía del servidor público.

- c) El derecho a la estabilidad en el puesto de trabajo del servidor público es irrenunciable por efecto de la norma constitucional expresa que consta en el primer inciso del Art. 229 y Art. 326, numeral 2, de la Constitución de la República del Ecuador, por tanto toda norma de menor jerarquía que establezca lo contrario adolece de inconstitucionalidad, como se lo evidencia en el estudio de casos presentados, en los cuales claramente se violan las disposiciones legales vigentes.

- d) El Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, que introduce un artículo innumerado a continuación del Art. 108 del Reglamento General de la LOSEP, es evidentemente inconstitucional por cuanto determina la renuncia obligatoria con indemnización como medio de cesación definitiva de los servidores públicos afectados, puesto que la renuncia al puesto de trabajo es un hecho voluntario y expreso que solo depende de la decisión propia del servidor. El mencionado decreto es absolutamente contradictoria con la irrenunciabilidad de derechos laborales que ampara al servidor público en el Ecuador.

- e) El mismo Gobierno Nacional al establecer la obligatoriedad de indemnización por separación de servidores públicos de su puesto de trabajo por efecto del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, reconoce que se está produciendo un daño ilegítimo al servidor público, y por tal concepto obliga al Estado a la reparación del caso, la que resulta notoriamente insuficiente en relación con el gravísimo daño que se ocasiona por efecto de violación de derechos constitucionales del servidor público y por las afectaciones que se causa a aquel y a su familia. Es notorio que el Art. 47, literal k) de ninguna manera establece la renuncia obligatoria del servidor, esta es una interpretación extensiva del Presidente de la República en contra de los derechos de los servidores públicos.

- f) Los derechos constitucionales de los servidores públicos que han sido afectados por efecto de la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, son el derecho al trabajo, el derecho a la estabilidad laboral, el derecho a la seguridad jurídica, el derecho al debido proceso, el derecho a la irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos laborales, el derecho a la vida digna, el derecho al proyecto de vida, entre otros.

- g) El estudio de la problemática de investigación en el Derecho Comparado me lleva a la conclusión de que en los otros países

latinoamericanos si se han dado procesos de racionalización de la burocracia estatal, pero no de la forma arbitraria que se ha dado en el Ecuador mediante la aplicación del Decreto Ejecutivo 813. Como característica sustancial del derecho comparado relacionado al tema se observa un tratamiento escrupuloso con respecto a que la renuncia al derecho a la estabilidad laboral es un asunto estrictamente voluntaria del servidor, y jamás obligatorio, como se ha establecido en el Ecuador.

- h) Del estudio de casos realizado con respecto a la aplicación de Decreto Ejecutivo No. 813 en la Gobernación de Loja, se puede observar que efectivamente se ha procedido por parte de la autoridad nominadora, en el mes de octubre del año 2011 al desconocimiento unilateral del derecho esencial a la estabilidad laboral de todos los servidores de carrera de dicha entidad aplicando el Decreto Ejecutivo 813, sin que jamás haya existido la voluntad de renunciar de parte de ningún servidor. En este caso la autoridad nominadora procede en forma inmotivada a cesar en el cargo a todos los servidores públicos de la institución aludiendo equivocadamente el Art. 47, literal k de la LOSEP.

- i) Los resultados obtenidos de la aplicación de encuestas y entrevistas a personas conocedoras de la problemática de estudio revelan que efectivamente existe una opinión generalizada a nivel de servidores

públicos y de abogados relacionados con el tema, con respecto a la inconstitucionalidad y afectación de los derechos fundamentales de los servidores por causa de la aplicación ilegítima del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, lo que según estiman podría ocasionar graves responsabilidades de parte del Estado ecuatoriano.

- j) De todo el trabajo realizado, considerando la base teórica, el análisis jurídico y el trabajo de campo, se puede llegar a la conclusión inequívoca que es indispensable la derogatoria del Decreto Ejecutivo No. 813, y la realización de reformas a la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) a fin de que garantice la observación irrestricta del derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos.

9.- RECOMENDACIONES.

Tomando en consideración las conclusiones expuestas, me permito elaborar las siguientes recomendaciones:

- a) Recomiendo a quienes integran la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, que de manera inmediata emprendan en un pormenorizado estudio con respecto a la absoluta intangibilidad de los derechos laborales en el Ecuador, a fin de efectivizarlos de la mejor manera posible, especialmente en lo referente a la estabilidad laboral de quienes prestan su fuerza de trabajo en el sector público.
- b) Sugiero al Gobierno Nacional que se emprenda en forma inmediata en un proceso de reconsideración de lo estipulado en el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, reformándolo de manera urgente, en cuanto no puede establecerse al margen de la Constitución de la República y de la LOSEP, la renuncia obligatoria de servidores públicos, por cuanto a parte de ser la estabilidad laboral un derecho irrenunciable es evidente que la renuncia al puesto de trabajo para los servidores de carrera es un hecho que solamente corresponde a la decisión del propio servidor.
- c) Sugiero al Gobierno Nacional que en caso de que técnicamente sea necesario reducir el tamaño del aparato burocrático de las

instituciones estatales se proceda a aplicar el mecanismos de renuncias voluntarias a través de la oferta de un estímulo económico a los servidores públicos que por decisión propia, y por así convenir a sus intereses deseen separarse del sector público. El estímulo económico debe guardar proporcionalidad con las expectativas de desarrollo individual y familiar y con el proyecto de vida del servidor y de los miembros de su núcleo filial.

- d) Sugiero al Gobierno Nacional que en forma paralela a los planes de estímulo económico para la separación voluntaria de los servidores públicos con respecto a sus puestos de trabajo, o por supresión del puesto de trabajo, se emprenda en procesos de capacitación productiva de aquellos, a fin de que inviertan en forma adecuada sus recursos económicos y puedan obtener fuentes de ingreso que les permitan realizar su derecho al *sumak kawsay*, así como a la vida digna, con plena posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas.

- e) Recomiendo a los servidores públicos afectados por la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, acudir a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a reclamar por la violación de sus derechos fundamentales establecidos en el Art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombres, así como en lo

concerniente a los derechos consagrados en los Arts. 33, 66 (numeral 2), 82, 229 y 326 (numeral 2) de la Constitución de la República del Ecuador.

- f) Sugiero al Gobierno Nacional que en forma urgente se digno disponer a todas las entidades públicas del país que se abstengan de aplicar el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, a fin de evitar que se continúe separando en forma ilegítima a los servidores públicos de su puesto de trabajo, lo que podría ocasionar responsabilidades del Estado ecuatoriano, e ingentes erogaciones económicas por concepto de indemnizaciones en un futuro cercano.

- g) Recomiendo a los señores asambleístas observar de manera detenida la legislación chilena en materia de separación voluntaria del puesto del servicio público, donde se ha creado estímulos pecuniarios para promover la desvinculación de los servidores que han cumplido sesenta años de edad, suprimiéndolos en forma paulatina en caso de que el servidor no se acoja a dichos beneficios. En la legislación comparada la compra de renunciaciones se basa en forma indispensable en la voluntad y el consentimiento del servidor de carrera.

- h) Sugiero al Gobierno Nacional crear un gran debate nacional en torno a la necesidad de racionalizar el aparato burocrático del Estado en función de las necesidades que en materia de administración pública tiene la sociedad ecuatoriana, y ante todo en relación con la necesidad de garantizar y observar escrupulosamente los derechos fundamentales que asisten a los servidores públicos en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia social.
- i) Finalmente sugiero a la Asamblea Nacional la realización de una reforma urgente a la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), incluyendo en el artículo 23 un literal en el que se manifieste que la renuncia obligatoria no será aplicable al servidor (a) público por carecer de sustento jurídico; así mismo se deje sin efecto lo dispuesto en el Decreto Ejecutivo No. 813, adoptando mecanismos jurídicos que permitan garantizar la intangibilidad de los derechos fundamentales de los servidores públicos, especialmente del derecho a la estabilidad, promoviendo más bien, que la compra de renuncias voluntarias como medio de racionalización del aparato burocrático ecuatoriano, sea un asunto que dependa estrictamente de la voluntad de los servidores públicos que deseen acogerse a tales mecanismos. La renuncia obligatoria no cabe por principio en un Estado constitucional de derechos.

9.1.- PROPUESTA DE REFORMA LEGAL.

La Asamblea Nacional de la República del Ecuador

Considerando:

Que, conforme al Art. 1 de la Constitución de la República, el Ecuador, es un Estado constitucional de derechos cuya máxima prioridad es respetar y hacer respetar los derechos humanos reconocidos en la Constitución;

Que, el derecho al trabajo es una garantía sustancial que corresponde al ser humano, reconocida en el Art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y en el Art. 33 de la Constitución de la República del Ecuador; y que resulta de sustancial importancia como vía para alcanzar el derecho a la vida digna y el *sumak kawsay*, que son la meta de las sociedades contemporáneas;

Que, el derecho a la estabilidad laboral como garantía primordial del derecho al trabajo, viene siendo afectado por la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, lo que resulta contradictorio con la irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos de los servidores

públicos, de conformidad con los Arts. 229 y 326, numeral 2, de la Constitución de la República del Ecuador; y,

Que, es indispensable la creación de mecanismos jurídicos que garanticen la estabilidad laboral como derecho fundamental de los servidores públicos, en aras de mejorar las prestaciones que brinda a la sociedad el servicio público, así como de promover condiciones de dignidad para quienes se desempeñan en el servicio público ecuatoriano;

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

LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO

Art. 1.- A continuación del Art. 23, literal a) agréguese el siguiente texto.
“Este derecho es irrenunciable e intangible, y la renuncia obligada del mismo carece absolutamente de valor jurídico”.

Art. 2.- El Estado no podrá hacer uso de la renuncia voluntaria de los servidores públicos si no existe en ello la voluntad expresa de la renuncia, debidamente reconocida por un juez.

Art. 3.- A continuación del literal k) del Art. 47, agréguese el siguiente texto: "El acto de renuncia tiene que ser una manifestación expresa, libre y voluntaria de la servidora o servidor público, que deberá presentarse formalmente por escrito redactado y suscrito por la misma persona".

DISPOSICIÓN GENERAL.- Quedan expresamente derogadas todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a la presente Ley, y especialmente el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el R.O.-S 489 de 11 de julio del año 2011.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA.- La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la República del Ecuador, Distrito Metropolitano de San Francisco de Quito, en la Sala de Sesiones del Plenario de las Comisiones de la Asamblea Nacional, a los _____ días del mes de _____ del dos mil catorce.

f) El Presidente

f) El Secretario General

10.- BIBLIOGRAFIA

- Acción de Personal S/N expedida por la Ing. Alicia María Jaramillo en su condición de Gobernadora de la Provincia de Loja, en contra de la servidora señora María Vicenta Jiménez Rengel, con fecha 28-10-2011.
- Acción de Personal S/N expedida por la Ing. Alicia María Jaramillo en su condición de Gobernadora de la Provincia de Loja, en contra del servidor señor Camilo Alonso Maldonado Rengel, con fecha 28-10-2011.
- ACHIG, Lucas, Metodología de la Investigación Social, 3ª Edición, Edit., ILDIS, Cuenca, 2003.
- AMARO GUZMÁN, Raimundo, Administración de Personal, Edit., S.R.L., Santiago, 2008.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 8 Tomos, 26ª Edición, Edit. Heliasta, 2002.
- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Decimocuarta Edición, Edit. Heliasta, Argentina, 2000.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Gaceta Constitucional, Ecuador, Octubre de 2008.
- CUEVA, Agustín, El Proceso de Dominación Política en el Ecuador, Editorial SRL, Quito, Cuarta Edición, 2001.
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE, Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.
- DECRETO EJECUTIVO No. 813, R.O.S: 489 de 12 de Julio del año 2011.
- DE LA CUEVA, Mario, Manual de Derecho del Trabajo, Tomo I, 4ta. Edición, Editorial Oxford.
- DE LA CUEVA, Mario, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., 3era. Edición, México, 1989.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Tomo IV, Madrid, Edición 2011.

- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Editorial Jurídicas Ecuador, Vigésima Edición. Guayaquil – Ecuador. 2006.
- EGAÑA BARAHONA, Rodrigo, La Desvinculación Laboral del Servidores Públicos, Edit. Jurídica, Santiago de Chile, 2011.
- ESTATUTO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, Edit., Facultad de Jurisprudencia, UNL, 1999-
- FALCONÍ PUIG, Juan, El Desacato de los Funcionarios Públicos, Edit., Universidad Católica, Quito, 1990.
- FERRAJOLI, Luigi, El fundamento de los Derechos Fundamentales, Edit. Trota, Madrid, 2010
- FLORES SALAS, Pablo, La Estabilidad Laboral como Derecho Fundamental de los Trabajadores, Edit. Universidad San Marcos de Lima, Lima-Perú, 2008.
- GABALDÓN, Luis Gerardo, Los Delitos Contra la Administración Pública, Caracas, Venezuela, 1992.
- GARRIDO, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Edit., Pudeleco Editores, Quito, 1992.
- GRANJA GALINDO, Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito, 2006.
- GORDILLO, Agustín, Introducción al Derecho Administrativo, Edit., Limusa, 1996.
- GUZMÁN LARA, Aníbal, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Jurídica del Ecuador, 3ra. Edición, Quito, 2001.
- JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman, Manual de Derecho Administrativo, Edit., Facultad de Jurisprudencia, UNL, 3ra. Edición, 1999.
- KELSEN, Hans, Teoría pura del Derecho, segunda edición, traducción del alemán de Vernengo Roberto J., Edit. Porrúa – UNAM, México, D.F., 1991.
- LEY DEL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a enero de 2003.

- LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Segundo Suplemento del Registro Oficial 294 del 6 de Octubre del año 2010.
- LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, LOSEP, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a enero de 2014.
- LEY No. 19.882 (modificatoria de la Ley No. 19.553).
- LINADES, Juan Francisco, Fundamentos de Derecho Administrativo, Edit., Claridad, México, 2007.
- LOPEZ IGUARÁN, Vinicio, El Derecho del Trabajo en España, Editorial Ezqueletra, Barcelona, 2001.
- LÓPEZ JÁCOME, Nelson, La Responsabilidad Administrativa Civil y Penal, Segunda Edición, Edit., Nina Comunicaciones, Quito, 2006.
- NOILLET, Alejandra, El Empleo Público, Editorial Lexis, Buenos Aires, Argentina, 2009.
- PARDUCCI S., Nicolás, Cien Soluciones Legales y Administrativas, Edit., Edino, Guayaquil, 2005.
- RAMÓN G. Pelayo y Gross, Pequeño Larousse, Ilustrado, Primera Edición, Argentina Buenos Aires.
- REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, R.O-S 418 de 1 de Abril del 2011.
- REGLAMENTO DEL REGIMEN JURÍDICO BÁSICO DE LA FUNCION PÚBLICA, Argentina, Ley Nro. 22.140, Decreto Nro. 1797/80
- REY Aníbal, Manual de Procedimiento en la Administración Pública del Ecuador, CONASEP, Quito 2001.
- REVISTA DE JURISPRUDENCIA MEXICANA, Edición 3001, Editorial Universal de Oxford, México D.F., 2002
- ROBALINO BOLE, Isabel, Manual de Derecho del Trabajo, Edit. Fundación Antonio Quevedo, Quito, 2003.

- SÁNCHEZ ZURATY, Manuel, Diccionario Básico de Derecho, II Tomo, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2000.
- SARRIA Eustorgio, Derecho Administrativo, Edit., Porrúa, México, 2001.
- THOMEA DOMÍNGUEZ, Eduardo, El Servicio Civil de Carrera, Edit., Claridad, México, 2002.
- WILCHES MARTÍNEZ, Solón, Manual de Derecho Administrativo, Edit., Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 2003.
- ZAMORA Y CASTILLO, Luis Alcalá y CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, Tratado de Política Laboral y Social, Tomo III, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1992.
- ZAVALA EGAS, Jorge, Lecciones de Derecho Administrativo, EDILEX S.A., Guayaquil, 2011.

LINKOGRAFÍA:

- <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>
- http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio_p%C3%BAblico
- www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/45/pr/pr3.pdf

11.- ANEXOS:

ANEXO No. 1

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

FORMULARIO DE ENCUESTA

Estimado ex-servidor público o abogado: Le ruego de manera encarecida que se digne contestarme la presente encuesta que se dirige a recabar su ilustrado criterio sobre la problemática jurídico-constitucional que implica la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 dictado por el Presidente Rafael Correa Delgado.

CUESTIONARIO

- 1.- ¿Considera usted que el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos conforme al Art. 229 de la Constitución de la República y Art. 23, literal a) de la LOSEP, se encuentran debidamente tutelados por el Estado?

Si ()

No ()

¿Por qué?

- 2.- ¿Cree usted que al establecer el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, la renuncia obligatoria con indemnización, se está produciendo un notorio despido sin causa (intempestivo) de los servidores públicos de diversas instituciones estatales?

Si ()

No ()

¿Por qué?

- 3.- ¿Estima usted que el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, implica la violación de derechos constitucionales de los servidores públicos a quienes se ha aplicado dicha norma, como es el caso del derecho al trabajo, estabilidad laboral, irrenunciabilidad e intangibilidad de derechos, seguridad jurídica, etc.?

Si ()

No ()

¿Por qué?

- 4.- ¿Le parece a usted que el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 al establecer indemnización por separación del cargo a los servidores públicos afectados está reconociendo en forma tácita que se han violado derechos constitucionales y por ende que se han producido graves daños?

Si ()

No ()

¿Por qué?

- 5.- ¿Considera usted que por efecto de la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, se produce afectación colateral del derecho a una vida digna que asegure la satisfacción de las necesidades primarias del servidor público y su familia, lesionando de manera letal el proyecto de vida de los seres humanos involucrados?

Si ()

No ()

¿Por qué?

- 6.- ¿Le parecería a usted conveniente la instrumentación de una reforma legal que promueva la intangibilidad del derecho a la estabilidad laboral, suprimiendo cualquier posibilidad de renuncia obligatoria del servidor público?

Si ()

No ()

¿Qué sugiere?

Gracias por su colaboración

ANEXO No. 2

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

FORMATO DE ENTREVISTA

Señor Experto en Derecho Administrativo: Le ruego encarecidamente que se digne contestarme la presente entrevista que se dirige a recabar su ilustrado criterio sobre la problemática jurídico-constitucional que implica la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 dictado por el Presidente Rafael Correa Delgado, publicado en R.O.-S. No. 489 de 12 de Julio del 2011.

CUESTIONARIO

- 1.- ¿Considera usted que el derecho a la estabilidad laboral como derecho irrenunciable de los servidores públicos conforme al Art. 229 de la Constitución de la República y Art. 23, literal a) de la LOSEP, se encuentran debidamente tutelados por el Estado ecuatoriano?

- 2.- ¿Considera que la renuncia obligatoria como mecanismo de cesación definitiva de servidores públicos conforme al Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, se encuentra ajustada a la Constitución de la República del Ecuador?.

- 3.- ¿Cree usted que el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, está produciendo el despido masivo sin causa de servidores públicos en el Ecuador, lo que podría generar responsabilidades civiles posteriores del Estado?

- 4.- ¿Considera usted necesario que se derogue a la brevedad posible el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, por ser evidentemente inconstitucional y violatorio de derechos fundamentales de los servidores públicos?

Gracias por su colaboración

ANEXO No. 3

FOTOCOPIAS DE ACCIONES DE PERSONAL DE LA GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DE LOJA APLICANDO EL DECRETO EJECTIVO 813

 REPÚBLICA DEL ECUADOR	1) ACCIÓN DE PERSONAL No. _____ FECHA: _____ 2) RESOLUCIÓN: _____ ACUERDO: _____ DECRETO: <input checked="" type="checkbox"/>	 Ministerio del Interior
3) APELLIDOS: JIMENEZ RENGEL NOMBRES: MARIA VICENTA		
4) CÉDULA DE CIUDADANÍA 1100867736	5) RIGE A PARTIR DE : 28/10/2011	
6) EXPLICACIÓN CESAR SUS FUNCIONES POR COMPRA DE RENUNCIA POR INDEMNIZACIÓN AL/A SR/A JIMENEZ RENGEL MARIA VICENTA DE CONFORMIDAD A LO QUE ESTABLECE LA LETRA K) DEL ARTICULO 47 DE LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO-LOSEP Y EL ARTICULO INNUMERADO A CONTINUACIÓN DEL ARTICULO 108 DEL REGLAMENTO GENERAL A LA LOSEP. DETERMINADO EN EL DECRETO EJECUTIVO 813, PUBLICADO EN EL REGISTRO OFICIAL NO. 849 DEL 12 DE JULIO DE 2011.		
7) SITUACIÓN ACTUAL PROCESO: DESCONCENTRADO SUBPROCESO LUGAR GOBERNACIÓN DE TRABAJO: PUESTO: LOJA SERVIDOR PUBLICO 5 REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA: \$ 1150,00 2011050001100002000000001 NUMERO DE PARTIDA: C91510105110000100000000-25	8) SITUACIÓN PROPUESTA PROCESO: SUBPROCESO LUGAR DE TRABAJO: PUESTO: REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA: NUMERO DE PARTIDA:	
9) ACTA FINAL DEL CONCURSO	10)	
FECHA: No.	 RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE TALENTO HUMANO	
11) POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR Y EL MINISTRO DEL INTERIOR  Ing. Alicia María Jaramillo Febres GOBERNADORA DE LA PROVINCIA DE LOJA		
12) REGISTRADO POR: RESPONSABLE DE REGISTRO	13) No. _____ Fecha: _____	
ELABORADO POR:	REVISADO POR:	

 REPÚBLICA DEL ECUADOR	1) ACCIÓN DE PERSONAL No. _____ FECHA: _____	 Ministerio del Interior
	2) RESOLUCIÓN: _____ ACUERDO: _____ DECRETO: <input checked="" type="checkbox"/>	
3) APELLIDOS: MALDONADO RENGEL NOMBRES: CAMILO ALONSO		
4) CÉDULA DE CIUDADANÍA 1103269708		5) RIGE A PARTIR DE : 28/10/2011
6) EXPLICACIÓN CESAR SUS FUNCIONES POR COMPRA DE RENUNCIA POR INDEMNIZACIÓN AL/A SR/A MALDONADO RENGEL CAMILO ALONSO DE CONFORMIDAD A LO QUE ESTABLECE LA LETRA K) DEL ARTICULO 47 DE LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO-LOSEP Y EL ARTICULO INNUMERADO A CONTINUACIÓN DEL ARTICULO 108 DEL REGLAMENTO GENERAL A LA LOSEP. DETERMINADO EN EL DECRETO EJECUTIVO 813, PUBLICADO EN EL REGISTRO OFICIAL NO. 849 DEL 12 DE JULIO DE 2011.		
7) SITUACIÓN ACTUAL PROCESO: DESCONCENTRADO SUBPROCESO LUGAR GOBERNACIÓN DE TRABAJO: PUESTO: LOJA SERVIDOR PUBLICO 2 REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA: \$ 855,00 2011050001100002000000001 NUMERO DE PARTIDA: C91510105110000100000000-30		8) SITUACIÓN PROPUESTA PROCESO: SUBPROCESO LUGAR DE TRABAJO: PUESTO: REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA: NUMERO DE PARTIDA:
9) ACTA FINAL DEL CONCURSO		10)
FECHA: _____ No. _____		 RESPONSABLE DE LA UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE TALENTO HUMANO
11) POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR Y EL MINISTRO DEL INTERIOR  Ing. Alicia María Jaramillo Febres GOBERNADORA DE LA PROVINCIA DE LOJA		
12) REGISTRADO POR: RESPONSABLE DE REGISTRO		13) No. _____ Fecha: _____
ELABORADO POR:		REVISADO POR:

ANEXO No. 4

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN



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

**“AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR EFECTO DE
APLICACIÓN DEL DECRETO EJECUTIVO No. 813.”**

PROYECTO DE TESIS PREVIO A LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
ABOGADO

AUTOR:

Lic. Camilo Alonso Maldonado Rengel

Loja – Ecuador
2013

1.- TEMA

**“AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR EFECTO DE
APLICACIÓN DEL DECRETO EJECUTIVO No. 813.”**

2.- PROBLEMÁTICA

El Art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, así como la protección contra el desempleo, como una garantía fundamental común a todo hombre o mujer, lo que también es reconocido a plenitud en la Constitución de la República del Ecuador, cuando entre los derechos del buen vivir en el Art. 33 se establece, el trabajo es un derecho y un deber social, fuente de realización personal y base de la economía; por lo que es indispensable y consustancial el derecho a la estabilidad laboral del cual depende precisamente el ejercicio del derecho humano y constitucional señalado, para lo que se ha creado todo un marco jurídico para protegerlo; sin embargo el derecho a la estabilidad de los servidores públicos ha venido siendo afectado en los últimos tiempos por efecto de la aplicación de políticas de carácter neoliberal que pretenden combatir la abultada burocracia de la administración pública, a través de prácticas violatorias de derechos fundamentales de los servidores, como es el caso del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, que incluye un artículo innumerado a continuación del Art. 108 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), donde se establece como potestad exclusiva de las entidades estatales la de establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en el literal k) del artículo 47 de la LOSEP, estableciendo sin

embargo, que las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración, creando de esta forma la figura de la **renuncia obligatoria**, lo que se contrapone absolutamente con la irrenunciabilidad de derechos que establece como principio de los derechos de los trabajadores el Art. 326, numeral 2, de la Constitución de la República del Ecuador, así como con el trabajo en condiciones satisfactorias, de equidad y protección contra el desempleo que destaca como derecho humano (fundamental) el Art. 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La violación del derecho fundamental al trabajo de las servidoras y servidores públicos del Ecuador, así como la afectación del principio constitucional de irrenunciabilidad de derechos, atropella de manera grave el derecho a la estabilidad laboral, y lesiona no solo los legítimos intereses de aquellos, sino que perjudica a sus familias que ven menguadas su satisfacción de las necesidades básicas en virtud de que en muchos casos el afectado directo es el único generador de ingresos para el núcleo filial. Esto ha creado una situación de desesperación y angustia para miles de familias ecuatorianas.

3.- JUSTIFICACIÓN

Para ejecutar este trabajo investigativo, existen diferentes aspectos que justifican su desarrollo, entre los cuales me permito mencionar los siguientes:

EN LO SOCIAL: Se justifica el desarrollo del trabajo que propongo, por cuanto me oriento a estudiar una profunda problemática jurídica que ha afectado de manera sustancial el proyecto de vida, el derecho al trabajo y esencialmente la estabilidad laboral de miles de servidores públicos en todo el territorio nacional, a quienes se los ha separado bajo la figura de la renuncia obligatoria contemplada en el Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 que reforma el Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, lo que también ha afectado de manera sustancial la calidad de vida de las familias de aquellos.

EN LO JURÍDICO: En este ámbito la investigación se justifica por cuanto en su desarrollo se hará un análisis pormenorizado de las normas previstas en la Constitución de la República del Ecuador, en el Derecho Internacional y en la Ley Orgánica de Servicio Público, en relación con la irrenunciabilidad de los derechos de los trabajadores, así como también en cuanto al derecho a la estabilidad laboral como medio de realización del derecho humano al trabajo. La realización del presente estudio implica la estructuración de un proyecto de reforma legal, que se erigirá como una

propuesta alternativa de solución jurídica a la problemática de profunda trascendencia social que nos ocupa.

EN LO ACADÉMICO: El trabajo propuesto se justifica desde el punto de vista académico, porque la problemática abordada, se enmarca dentro de los lineamientos de contenidos referentes al Derecho Constitucional, Laboral y Administrativo, confirmándose de esta forma la pertinencia del objeto de estudio con la formación profesional recibida en calidad de estudiante de la Carrera de Derecho.

Además es conveniente señalar que para ejecutar el trabajo propuesto, se contará de manera permanente con la guía y orientación de los Docentes que sean asignados para la revisión de este proyecto y para dirigir la elaboración de la tesis de grado.

En cuanto a la originalidad y actualidad de la temática que motiva el desarrollo del trabajo investigativo, se debe señalar que la decisión de investigar el problema antes descrito obedece a un estudio personal que he realizado a la normativa vigente y a la experiencia personal que he tenido como ciudadano; así mismo se trata de un trabajo actual, puesto que está en vigencia el acalorado debate en torno a la constitucionalidad de aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo 813, existiendo una polémica sentencia de la Corte Constitucional de fecha 04 de abril del año

2013, que ha aportado algunos elementos importantes que han ahondado la discusión sobre el tema.

Es conveniente indicar que previo a plantear el presente proyecto de investigación se realizó un análisis sobre la existencia de material bibliográfico que permita sustentar el trabajo, determinándose que existe información suficiente, para desarrollar el marco conceptual, doctrinario y jurídico que formará parte del trabajo, existiendo también la posibilidad de lograr la participación de profesionales del derecho y servidores públicos afectados en calidad de encuestados y entrevistados.

En cuanto a la posibilidad de sustentar económicamente el trabajo, es preciso indicar que de parte del autor existe la predisposición a asumir todos los costos que demande el trabajo hasta que el mismo se encuentre culminado.

4.- OBJETIVOS

Los objetivos que se van a verificar en el desarrollo del presente trabajo de investigación son los siguientes:

4.1. OBJETIVO GENERAL

Estudiar desde una posición crítica, conceptual, doctrinaria y jurídica lo concerniente a la constitucionalidad del Art. 8 del Decreto Ejecutivo 813,

contrastándolo con el derecho humano al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.

4.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Realizar un análisis jurídico con respecto a la irrenunciabilidad de derechos de los trabajadores como derecho constitucional, y especialmente con respecto al derecho a la estabilidad laboral.
- Establecer la forma de afectación del derecho a la estabilidad laboral por causa de la imposición de la renuncia obligatoria que implica el Art. 8 del Decreto Ejecutivo 813.
- Plantear una propuesta de reforma legal que fortalezca el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos sujetos a la LOSEP, así como la derogatoria de la renuncia obligatoria compensada.

5.- HIPÓTESIS

El Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 que añade un artículo innumerado a continuación del Art. 108 del Reglamento General a la Ley Orgánica de

Servicio Público, es atentatorio a la irrenunciabilidad de derechos que establece expresamente como principio del derecho al trabajo el Art. 326, numeral 2, de la Constitución de la República del Ecuador y se contradice con el derecho al trabajo en condiciones satisfactorias y de equidad, así como a la protección contra el desempleo que se establece como derecho fundamental en el Art. 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

6.- MARCO TEÓRICO

Para el desenvolvimiento de la administración pública, el Estado se vale de los servidores públicos. El servidor, como un profesional de carrera forma parte de una compleja estructura administrativa destinada a brindar servicios a la colectividad desde las diversas instituciones creadas por el ente estatal para manejar la cosa pública en función de los intereses comunes.

El Dr. Herman Jaramillo, manifiesta que:

"Para el servidor público, prestar servicios públicos es una carrera y una profesión, para ello es preciso que exista, vocación y aptitudes para el trabajo con alto sentido de responsabilidad que concite el respeto de la ciudadanía. El prestigio y el status social de una entidad pública dependerá del cumplimiento de las funciones, de la calidad de los servicios y de la conducta social de los integrantes. En la medida en que

un funcionario o empleado contravenga a las normas jurídicas y al postulado de los principios éticos y de las buenas costumbres, en esa misma medida lesionará el buen nombre y prestigio de la entidad a la cual pertenece. Como profesión, el servidor de carrera se encuentra amparado por la Constitución Política y la Ley Orgánica del Servicio Público. Los indicadores jurídicos garantizan la justicia como la eficiencia en el trabajo; estimulan el principio de la superación; premian el esfuerzo; y, sancionan las incorrecciones.”⁹²

El ordenamiento constitucional vigente desde el 20 de Octubre de 2008, en su Art. 229, define con claridad la condición de servidor público, en los siguientes términos:

“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.”⁹³

Es decir, para la Constitución de la República, tiene la condición de servidor público toda persona que a cualquier título preste sus servicios en el sector público, sea este un dignatario de elección popular, un servidor de carrera, un servidor contratado, e incluso a aquél que presta un servicio público o brinda su contingente en el sector público incluso a título de reemplazo temporal de otro servidor. Es importante hacer notar que incluso los trabajadores de las entidades públicas cuya relación se rige por el Código del Trabajo, de acuerdo a la definición constitucional anotada, responderían plenamente a la condición de servidores públicos.

⁹² JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman, Manual de Derecho Administrativo, Edit. Facultad de Jurisprudencia, UNL, 1999, p. 203.

⁹³ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Gaceta Constitucional, Ecuador, Junio de 2008.

El Art. 4 de la Ley Orgánica del Servicio Pública (de ahora en adelante LOSEP), de manera categórica determina que:

“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.

Las trabajadoras y trabajadores del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo.”⁹⁴

Queda claro entonces, que corresponde la categoría de servidor o servidora pública a toda persona que bajo cualquier modalidad trabaje o preste su contingente laboral en el desempeño de un cargo público, independientemente si es un servidor de carrera, contratado, dignatario, funcionario, etc. Se aclara en la misma disposición que siendo servidores públicos los trabajadores están sujetos al Código del Trabajo.

En la esfera de los servidores públicos, el reconocimiento del derecho a la estabilidad laboral, no está concebida en beneficio de la persona física que ocupa el cargo, sino que el mismo actúa como garantía para que las actuaciones de los servidores públicos se ajusten a la ley; y es que, la estructura orgánica del Estado no responde a intereses particulares, sino que debe considerarse portadora de un interés público.

El tratadista Eduardo Thomea, manifiesta que entiende como servicio civil de carrera a

⁹⁴ LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, R.O.S No. 294, de 6 de Octubre de 2010.

“La racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del estado, llevados a rango de ley a fin de garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos”.⁹⁵

El servicio civil y la carrera administrativa en su naturaleza pretenden garantizar la estabilidad y seguridad en el empleo del servidor público, promover la responsabilidad, diligencia y eficacia mediante una motivación adecuada, elevando así la eficiencia y la agilidad, así como promover la capacidad permanente del personal que presta sus servicios en la administración pública, también se afirma que el servicio civil de carrera debe contribuir a asegurar la lealtad a la institución en un marco de eficiencia y honradez.

Se inserta en si dentro de la administración pública, el servicio civil de carrera como una estrategia fundamental que permita modernizar los sistemas de administración de personal teniendo siempre presente que es la acción cotidiana de los servidores públicos al servicio del Estado lo que permite la consecución de los objetivos y metas de los gobiernos.

El sistema de concursos de méritos en la carrera administrativa, indudablemente se nutre de los principios y valores constitucionales que apuntan no sólo a asegurar el eficaz y eficiente funcionamiento y la buena imagen de la administración, sino a desarrollar la concepción

⁹⁵ THOMEA DOMÍNGUEZ, Eduardo, El Servicio Civil de Carrera, Edit., Claridad, México, 2002.

democrática, pluralista y participativa del Estado constitucional de derechos, mediante la garantía y efectividad del acceso a la función pública, la permanencia en ésta y el ascenso dentro de los cuadros ocupacionales, en condiciones de igualdad de trato y oportunidades, con fundamento exclusivo en el mérito. La selección de los funcionarios en las diferentes entidades del Estado debe obedecer a la preparación académica, la experiencia y la calidad humana, la honestidad, la iniciativa, la innovación, la eficiencia y la eficacia en el desempeño laboral; pero si bien la garantía a la estabilidad de quienes se encuentren en la carrera es un derecho, también lo es el de los ciudadanos a que en los organismos del Estado se vinculen a las personas mejor capacitadas.

La carrera administrativa tiene tres aspectos fundamentales a saber: a) busca la eficiencia y eficacia en el servicio público, circunstancia que obliga a la administración a seleccionar a sus servidores exclusivamente por sus méritos y capacidad profesional; b) asegura la igualdad de oportunidades, en consideración a que todas las personas tienen, según sus méritos, la misma posibilidad de acceder al desempeño de cargos y funciones públicas; y, c) protege los derechos subjetivos derivados del ordenamiento constitucional en cuanto señalan la estabilidad en el empleo.

Los servidores públicos de carrera tienen un derecho adquirido a la estabilidad y a la promoción por méritos en beneficio de la función pública, situación que reconoce el derecho constitucional, sin que ello signifique derecho a la inamovilidad, porque es posible remover a aquellos empleados que no cumplen con las exigencias del servicio, con observancia de los procedimientos legales.

Para el estudio de lo que se refiere a los derechos y garantías del servidor público en el ámbito universal, me parece interesante hacer alusión primeramente al reconocimiento del derecho al trabajo que se instrumenta en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, en cuyo Art. 23, textualmente señala:

“Artículo 23.–1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.”⁹⁶

De esta norma primordial de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, debe destacarse primeramente que el derecho al trabajo es una garantía correspondiente a todas las personas, obviamente a aquellas que tienen las capacidades biopsicológicas y legales para ejercer este derecho, y que por ende se encuentran comprendidas en la población económicamente activa.

⁹⁶ DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE, Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

En orden a este principio universal referente al trabajo se ha organizado jurídicamente en todos los Estados, el servicio civil y la carrera administrativa, como el conjunto de garantías que protegen a los servidores públicos en el desempeño de su relación laboral con el Estado.

Entre los derechos más sobresalientes que se pueden señalar en el ámbito universal en relación con los servidores públicos, está primeramente el derecho a la estabilidad que se concreta en la garantía de permanencia en su cargo que asiste a los servidores, lo que permite la profesionalización y perfeccionamiento de destrezas de aquellos en el ejercicio de un determinado campo funcional, así como a su vez permite cualificar y cuantificar el derecho a la promoción o ascenso en la carrera administrativa, lo que consecuentemente se refleja en mejores remuneraciones.

El término estabilidad, se refiere a aquello que se encuentra en firme, que tiene característica de equilibrado y duradero.

La palabra estabilidad en el derecho laboral se refiere a una de las esenciales garantías de que gozan los trabajadores, y que se refiere a la permanencia en un determinado puesto de trabajo, lo que a su vez permite la posibilidad de disfrutar de otros derechos que se derivan precisamente de la estabilidad laboral, y que se catalogan como aspectos

meritorios a favor del servidor, dándole ciertas ventajas remunerativas que le permiten el mejoramiento paulatino de sus condiciones de vida.

En el derecho administrativo, y específicamente en lo que se refiere al servicio civil y la carrera administrativa, la estabilidad consiste en la garantía de permanencia en su empleo de que goza el servidor público, asunto que no está sometido a las veleidades del poder político o a la volubilidad de las autoridades de turno, sino a los ordenamientos jurídicos específicos, que regulan el ingreso, la permanencia y la promoción del servidor en el marco de la carrera administrativa.

La Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 229, inciso segundo, reconoce el derecho a la estabilidad de los servidores públicos, y establece el deber de la Ley, en este caso de la LOSEP, de garantizar el ejercicio de tal derecho. Es por eso, que tal ordenamiento jurídico en su Art. 23, literal a), señala como el primer derecho irrenunciable de los servidores públicos el de *“Gozar de estabilidad en su puesto”*⁹⁷.

El derecho a la estabilidad del servidor público, por regla general se garantiza por el propio desempeño del servidor, es decir, por la actuación de este en los límites que le impone la ley en el ejercicio de su cargo, y consecuentemente en el campo de la ética y la responsabilidad, en caso

⁹⁷ LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, R.O.S. 294 de 6 de Octubre de 2010.

contrario, podría incurrir en causales de suspensión o remoción de funciones, luego de los procedimientos previstos por la Ley para el efecto, lo que necesariamente presupone la no permanencia del servidor en su puesto de trabajo y obviamente la ruptura la estabilidad en el cargo.

El derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos presenta como ventaja el desarrollo de destrezas en la realización de determinados procedimientos administrativos propios de su cargo, y consecuentemente la especialización del individuo en el ejercicio de las actividades a él desempeñadas, lo que se ve muchas veces mejorado por el constante afán de capacitación que pone de su parte el servidor, y que halla el debido eco en la dirección institucional que brinda la oportunidad de lograr dicha capacitación, lo que necesariamente redundará en la optimización de la gestión administrativa institucional.

El ejercicio del derecho a la estabilidad, cuando no han existido de parte del ente público acciones u omisiones que den lugar a la afección punitiva de este derecho al servidor, le representa a este ciertas ventajas: la estabilidad, las mejoras salariales por antigüedad, el derecho a su cesantía en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, goce de vacaciones con sueldo, el disfrute de comisiones de servicio para su capacitación, entre otras.

Sin embargo, el derecho a la estabilidad, y en general el derecho humano al trabajo, se ha visto afectado en los últimos tiempos por efecto del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio del 2011, que a su vez reforma el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, incluyendo un artículo innumerado a partir del Art. 108 que dispone lo siguiente:

“Artículo....- Cesación de funciones por compra de renuncias con indemnización.- Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas.

El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidoras, será de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, el cual se pagará en efectivo.

Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración.

En el caso de la Provincia de Galápagos, el valor de la indemnización será calculado conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la Disposición General Primera de la LOSEP.

Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar.

La compra de renuncias con indemnización no es aplicable para las y los servidoras de libre nombramiento y remoción; con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos

*de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior.*⁹⁸

Conforme se puede observar, por efecto del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, la renuncia al cargo, es decir, al derecho irrenunciable a la estabilidad laboral, no es un asunto que dependa de la voluntad de la servidora o el servidor, sino que es una cuestión de las autoridades o administradores de recursos humanos de cada institución estatal, de conformidad con lo procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas, aunque en la práctica, esta posibilidad se ha utilizado para terminar laboralmente con todas las personas que de alguna manera no compaginan con las prácticas políticas del Gobierno Nacional, o simplemente de las máximas autoridades de las entidades públicas.

La inconstitucionalidad del Art. 8 del Decreto Ejecutivo 813 es sumamente evidente, puesto que la estabilidad laboral es un derecho humano y constitucional, y se encuentra expresamente reconocido como irrenunciable en el Art. 23, literal a) de la LOSEP, por lo que no puede hablarse de una renuncia obligatoria tácita (la renuncia como tal tiene que ser expresa), y simplemente procederse a separar del cargo a los servidores públicos, depositándoles en sus cuentas personales las correspondientes indemnizaciones, que resulta irrisorias con respecto al

⁹⁸ DECRETO EJECUTIVO No. 813, R.O.S. 489 de 12 de Julio del año 2011.

terrible daño que sufre la persona que ha perdido en forma definitiva su fuente de trabajo, afectando en consecuencia de manera letal su proyecto de vida y el de su familia.

Estas son las ideas sustanciales con relación a los aspectos teóricos de la investigación propuesta, y que serán debidamente ampliadas en el marco del derecho de la tesis.

7.- METODOLOGÍA

7.1. MÉTODOS:

En el proceso de investigación se aplicará el método científico, por esos que se plantea la hipótesis con el objeto de orientar el camino a seguir para el desarrollo de la investigación jurídica propuesta, partiendo de ella se procederá al análisis de la problemática, para luego verificar si se cumplen el supuesto hipotético, y se verifican los objetivos planteados mediante la argumentación, la reflexión y la demostración.

De igual manera se empleará el método inductivo deductivo, para estudiar el problema desde sus aspectos particulares, y a partir de allí poder llegar a concreciones generales sobre la relación del mismo con la legislación ecuatoriana y con la realidad que se vive en la sociedad ecuatoriana.

Otro método que será utilizado en el desarrollo del trabajo es el método analítico sintético, que se empleará tanto en la construcción del discurso teórico de la investigación, para analizar y sintetizar las opiniones de los diferentes tratadistas, como también para desarrollar el análisis y las síntesis de los criterios que se obtengan en la investigación de campo.

Se hará uso del método descriptivo, el cual permitirá estudiar y describir de forma particular cada una de las categorías que tienen relación con el problema investigado.

El método comparativo, se utilizará para realizar un análisis de las normas contempladas en la legislación de otros países, específicamente en cuanto se refiera a la formas de desvinculación de servidores públicos mediante el sistema de compra de renuncias, y de obligatoriedad de renuncias.

El método estadístico se empleará con la finalidad de presentar la información recopilada en la investigación de campo, y realizar el análisis e interpretación de estos datos.

7.2. PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS:

Se emplearán los procedimientos de observación, análisis y síntesis de acuerdo con las características de la investigación jurídica propuesta,

además se utilizarán técnicas de acopio como la consulta bibliográfica; y las técnicas de acopio empírico como la encuesta y la entrevista.

La encuesta se aplicará a un número de treinta personas comprendidas entre ex-servidores públicos afectados por la aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo 813 y juristas conocedores del problema de investigación; y la entrevista, a un número de cinco expertos en el tema de derecho administrativo, en ambas se aplicará cuestionarios derivados de la hipótesis.

Los resultados obtenidos de la investigación empírica serán presentados en tablas comparativas, y a través de representaciones gráficas. De estos datos se hará el correspondiente análisis con las deducciones necesarias que servirá para la verificación de los objetivos y de la hipótesis, así como para arribar a conclusiones y recomendaciones.

Finalmente analizando toda la información presentada, se procederá a la formulación de la correspondiente propuesta de reforma jurídica ala Ley Orgánica de Servicio Público, así como a proponer la derogatoria del Art. 8 del Decreto Ejecutivo 813.

7.3. ESQUEMA PROVISIONAL DEL INFORME FINAL.

El informe final de la investigación socio-jurídica propuesta seguirá el esquema previsto en el Art. 151 del Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, que establece: título, resumen en castellano y traducido al inglés, introducción, revisión de literatura, materiales y métodos, resultados, discusión, conclusiones, recomendaciones, bibliografía y anexos.

Por la naturaleza de la investigación, como parte de las recomendaciones se hará constar la propuesta jurídica de reforma a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP).

8.- CRONOGRAMA DE TRABAJO

ACTIVIDADES	2013			ENERO	2014		
	OCTUB	NOVIEM	DICIEM		FEBRER	MARZO	
	1 2 3 4	1 2 3 4	1 2 3 4		1 2 3 4	1 2 3 4	
1. Selección y formulación del problema.	X X						
2. Elaboración y aprobación del proyecto.		X XXX					
3. Acopio de información bibliográfica y acopio de información empírica.			X XXX				
4. Verificación de objetivos y contrastación de hipótesis.				X XXX			
5. Conclusiones y Recomendaciones, propuesta legal.					X XXX		
6. Redacción del informe final y presentación al Tribunal de Grado para Sustentación y Defensa.						X XXX	

9.- PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

9.1.- RECURSOS HUMANOS.

- Investigador.
- Profesor designado para la revisión del proyecto.
- Profesor designado para la dirección de la tesis.
- Profesores designados para integrar el tribunal de grado.
- Profesionales encuestados y entrevistados.

9.2.- PRESUPUESTO.

La inversión económica que demanda la realización de este trabajo asciende a la suma de MIL QUINIENTOS DÓLARES AMERICANOS, conforme al siguiente detalle:

RUBRO	COSTO APROX. \$
- Bibliografía (libros y revistas jurídicas)	450.00
- Material de oficina (computadora, calculadora)	500.00
- Material de Escritorio (papel, esferográficos, engrapadoras, perforadoras, etc.)	50.00
- Internet	50.00
- Imprevistos	150.00
- Movilización y hospedaje	300.00
TOTAL:	1500.00

9.3. FINANCIAMIENTO

Los gastos serán financiados con recursos propios del autor.

10.- BIBLIOGRAFÍA

- ACHIG, Lucas, Metodología de la Investigación Social, 3ª Edición, Edit., ILDIS, Cuenca, 2003.
- AMARO GUZMÁN, Raimundo, Administración de Personal, Edit., S.R.L., Santiago, 2008.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 8 Tomos, 26ª Edición, Edit. Heliasta, 2002.
- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Jurídico Elemental, Decimocuarta Edición, Edit. Heliasta, Argentina, 2000.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Gaceta Constitucional, Ecuador, Octubre de 2008.
- CUEVA, Agustín, El Proceso de Dominación Política en el Ecuador, Editorial SRL, Quito, Cuarta Edición, 2001.
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE, Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.
- DECRETO EJECUTIVO No. 813, R.O.S: 489 de 12 de Julio del año 2011.
- DE LA CUEVA, Mario, Manual de Derecho del Trabajo, Tomo I, 4ta. Edición, Editorial Oxford.
- DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Tomo IV, Madrid, Edición 2011.
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, Editorial Jurídicas Ecuador, Vigésima Edición. Guayaquil – Ecuador. 2006.
- EGAÑA BARAHONA, Rodrigo, La Desvinculación Laboral del Servidores Públicos, Edit. Jurídica, Santiago de Chile, 2011.
- ESTATUTO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA, Edit., Facultad de Jurisprudencia, UNL, 1999-

- FALCONÍ PUIG, Juan, El Desacato de los Funcionarios Públicos, Edit., Universidad Católica, Quito, 1990.
- FERRAJOLI, Luigi, El fundamento de los Derechos Fundamentales, Edit. Trotta, Madrid, 2010
- FLORES SALAS, Pablo, La Estabilidad Laboral como Derecho Fundamental de los Trabajadores, Edit. Universidad San Marcos de Lima, Lima-Perú, 2008.
- GABALDÓN, Luis Gerardo, Los Delitos Contra la Administración Pública, Caracas, Venezuela, 1992.
- GARRIDO, Fernando, Tratado de Derecho Administrativo, Edit., Pudeleco Editores, Quito, 1992.
- GRANJA GALINDO, Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito, 2006.
- GORDILLO, Agustín, Introducción al Derecho Administrativo, Edit., Limusa, 1996.
- GUZMÁN LARA, Aníbal, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Jurídica del Ecuador, 3ra. Edición, Quito, 2001.
- JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman, Manual de Derecho Administrativo, Edit., Facultad de Jurisprudencia, UNL, 3ra. Edición, 1999.
- KELSEN, Hans, Teoría pura del Derecho, segunda edición, traducción del alemán de Vernengo Roberto J., Edit. Porrúa – UNAM, México, D.F., 1991.
- LEY DEL SERVICIO CIVIL Y CARRERA ADMINISTRATIVA, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a enero de 2003.
- LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Segundo Suplemento del Registro Oficial 294 del 6 de Octubre del año 2010.
- LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, LOSEP, Corporación de Estudios y Publicaciones, Actualizada a enero de 2014.
- LEY No. 19.882 (modificatoria de la Ley No. 19.553).
- LINADES, Juan Francisco, Fundamentos de Derecho Administrativo, Edit., Claridad, México, 2007.

- LOPEZ IGUARÁN, Vinicio, El Derecho del Trabajo en España, Editorial Ezqueletra, Barcelona, 2001.
- LÓPEZ JÁCOME, Nelson, La Responsabilidad Administrativa Civil y Penal, Segunda Edición, Edit., Nina Comunicaciones, Quito, 2006.
- NOILLET, Alejandra, El Empleo Público, Editorial Lexis, Buenos Aires, Argentina, 2009.
- PARDUCCI S., Nicolás, Cien Soluciones Legales y Administrativas, Edit., Edino, Guayaquil, 2005.
- REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, R.O-S 418 de 1 de Abril del 2011.
- SÁNCHEZ ZURATY, Manuel, Diccionario Básico de Derecho, II Tomo, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2000.
- THOMEA DOMÍNGUEZ, Eduardo, El Servicio Civil de Carrera, Edit., Claridad, México, 2002.
- WILCHES MARTÍNEZ, Solón, Manual de Derecho Administrativo, Edit., Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 2003.
- ZAMORA Y CASTILLO, Luis Alcalá y CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, Tratado de Política Laboral y Social, Tomo III, Editorial Heliasta, Buenos Aires, 1992.
- ZAVALA EGAS, Jorge, Lecciones de Derecho Administrativo, EDILEX S.A., Guayaquil, 2011.

LINKOGRAFÍA:

- <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>
- http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio_p%C3%BAblico
- www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/45/pr/pr3.pdf

ÍNDICE

Portada	I
Certificación	II
Autoría	III
Carta de Autorización	IV
Agradecimiento	V
Dedicatoria	VI
1.- Título.	1
2.- Resumen	2
Abstract.	4
3.- Introducción.	5
4.- Revisión de Literatura.	10
4.1. Marco Conceptual.	10
4.1.1. Concepto de Derechos Humanos.	10
4.1.2. Concepto de Derecho al Trabajo.	15
4.1.3. La Administración Pública. Conceptos.	23
4.1.4. El Servicio Público.	27
4.1.5. El Servidor Público. Conceptos.	30
4.1.6. La Carrera del Servicio Público.	34
4.1.7. La Estabilidad Laboral. Definiciones y Generalidades.	46
4.2. Marco Doctrinario.	49
4.2.1. Evolución Histórica de la Administración en el Ámbito Universal.	49
4.2.2. Evolución Histórica de la Administración Pública en el Ecuador.	63
4.2.3. Principios de la Administración Pública.	68

4.2.4. La Estabilidad Laboral como Derecho del Servidor Público.	75
4.3. Marco Jurídico.	91
4.3.1. La Administración Pública en el Marco Constitucional del Ecuador.	91
4.3.2. Los Derechos Constitucionales Relacionados con el Trabajo.	99
4.3.3. Los Servidores Públicos en el Marco de la Ley Orgánica del Servicio Público.	108
4.3.4. Las Causales Previstas en la Ley Orgánica del Servicio Público para la Cesación de Funciones de los Servidores Públicos.	132
4.3.5. La Afectación de los Derechos Constitucionales de los Servidores Públicos por Efecto de la Aplicación del Art. 8 del Decreto Ejecutivo No. 813.	143
4.3.6. El Problema de Investigación en Derecho Comparado.	156
4.3.7. Estudio de Casos.	170
5. Materiales y Métodos.	179
5.1. Materiales	179
5.2. Métodos.	180
5.3. Procedimientos y técnicas.	182
6. Resultados.	184
6.1. Resultados de la aplicación de encuestas	184
6.2. Resultados de la aplicación de entrevistas.	196
7. Discusión.	206
7.1. Verificación de objetivos.	206
7.2. Contrastación de hipótesis.	209
7.3. Fundamentos Jurídicos con respecto a la propuesta de Reforma	

Legal.	211
8. Conclusiones.	217
9. Recomendaciones.	222
9.1. Propuesta de Reforma Legal.	226
10. Bibliografía.	229
11. Anexos.	233
Índice.	267