



# UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

*MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA (MED)*

*CARRERA DE DERECHO*

“REFORMA AL ART. 114 DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO EN RELACIÓN A LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL PAGO DE HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS”

TESIS PREVIA A LA  
OBTENCIÓN DEL TÍTULO  
DE ABOGADO

**AUTOR:**

**José Carlos Maza Maza**

**DIRECTOR:**

**Dr. Mg. Marcelo Armando Costa Cevallos**

**Loja – Ecuador**

**2015**

## CERTIFICACIÓN

Dr. Mg. Marcelo Armando Costa Cevallos

**DOCENTE DE LA CARRERA DE DERECHO, DE LA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA, DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**

### CERTIFICO:

Haber dirigido y revisado prolijamente el contenido y forma del presente trabajo de investigación jurídica presentado por el postulante: José Carlos Maza Maza, bajo el título de “REFORMA AL ART. 114 DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO EN RELACIÓN A LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL PAGO DE HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS” por lo que la presente tesis cumple con las normas de graduación vigentes en la Universidad Nacional de Loja, por lo que autorizo su presentación ante el respectivo Tribunal de Grado.

Loja, julio de 2015



.....  
Dr. Mg. Marcelo Armando Costa Cevallos

**DIRECTOR DE TESIS**

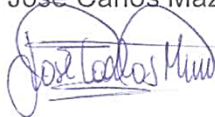
## AUTORÍA

Yo, José Carlos Maza Maza, 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:** José Carlos Maza Maza

**FIRMA:**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'José Carlos Maza Maza', written over a horizontal line.

**CÉDULA:** 110416617-6

**FECHA:** Loja, julio de 2015

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

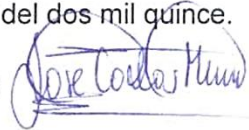
Yo, José Carlos Maza Maza, declaro ser autor de la Tesis titulada: "REFORMA AL ART. 114 DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO EN RELACIÓN A LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL PAGO DE HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS". Como requisito para optar al grado de: Abogado, autorizo al Sistema Bibliotecario 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 Repositorio Digital Institucional.

Los usuarios pueden consultar el contenido 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 29 días del mes de julio del dos mil quince.

FIRMA:



AUTOR: José Carlos Maza Maza

NRO. DE CEDULA: 110416617-6

DIRECCIÓN: Quito, Cotacollao calle perimetral y caminos a la Libertad

TELÉFONO: 0981491069 / 023570954

MAIL: carlos1032jose@yahoo.es

**DATOS COMPLEMENTARIOS**

DIRECTOR DE TESIS: Dr. Mg. Marcelo Armando Costa Cevallos

**TRIBUNAL DE GRADO**

Presidente del Tribunal: Dr. Mg. Augusto Patricio Astudillo Ontaneda

Miembro del Tribunal: Dr. Mg. Carlos Manuel Rodríguez

Miembro del Tribunal: Ab. PhD. Galo Stalin Blacio Aguirre.

## DEDICATORIA

La concepción de esta tesis se la dedico:

A Dios, verdadera fuente de amor y sabiduría porque ha estado siempre a con migo  
protegiéndome y guiando y dándome fortaleza en mi diario convivir.

A mis padres, porque gracias a ellos sé que la responsabilidad se la debe vivir  
como un compromiso de dedicación y esfuerzo y han sido parte del inicio y  
continuidad de grandes logros y me han demostrado que en el camino hacia la  
meta se necesita de la dulce fortaleza para aceptar las derrotas y del sutil coraje  
para derribar miedos.

*El Autor*

## **AGRADECIMIENTO**

Al finalizar satisfactoriamente el presente trabajo investigativo dejo constancia de mi considerable gratitud a Dios, a la Universidad Nacional de Loja, por su visión de fomentar la educación a distancia, a sus dignas autoridades y docentes, por la correcta formación de profesionales al servicio de la sociedad.

De igual manera manifiesto mi sincera gratitud a todos los catedráticos que participaron en mi formación en la carrera de la abogacía; de manera muy especial expreso mi profundo agradecimiento al Dr. Mg. Marcelo Armando Costa Cevallos, quien ha colaborado arduamente con este trabajo en calidad de Director de Tesis.

*El Autor*

# TABLA DE CONTENIDOS

CERTIFICACIÓN

AUTORÍA

CARTA DE AUTORIZACIÓN

DEDICATORIA

AGRADECIMIENTO

TABLA DE CONTENIDOS

1. TÍTULO
2. RESUMEN
  - 2.1. ABSTRACT
3. INTRODUCCIÓN
4. REVISIÓN DE LITERATURA
  - 4.1. MARCO CONCEPTUAL
    - 4.1.1. ENFOQUE INTRODUCTORIO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
    - 4.1.2. EL SERVICIO PÚBLICO: REFERENTES CONCEPTUALES
    - 4.1.3. EL SERVIDOR PÚBLICO
    - 4.1.4. CONCEPTO DE CONTRATO DE TRABAJO
    - 4.1.5. EL RÉGIMEN DE TRABAJO EN EL ECUADOR
    - 4.1.6. EL CONTRATO DE SERVICIOS OCASIONALES EN EL ECUADOR
    - 4.1.7. HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS DENTRO DE LA JORNADA DE TRABAJO
  - 4.2. MARCO DOCTRINARIO
    - 4.2.1. ANTECEDENTES DEL DERECHO PÚBLICO COMO ENTE REGULADOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
    - 4.2.2. PRINCIPIOS UNIVERSALES DEL DERECHO LABORAL
      - 4.2.2.1. La Irrenunciabilidad de Derechos
      - 4.2.2.2. Principio de favor O Pro-Operario
    - 4.2.3. PRINCIPIO TUTELAR O PROTECTOR

- 4.2.4. PRINCIPIO DE LA CONTINUIDAD DE LA RELACIÓN LABORAL
- 4.2.5. PRINCIPIO DE SUPREMACÍA DE LA REALIDAD
- 4.2.6. PRINCIPIO DE LIBERTAD SINDICAL
- 4.2.8. PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN
- 4.2.9. PRINCIPIO DE LA BUENA FE
- 4.2.10. POLÍTICAS PÚBLICAS DEL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES
- 4.3. MARCO JURÍDICO
  - 4.3.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y SU REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL SECTOR PÚBLICO
  - 4.3.2. ESTATUTO DE RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA
  - 4.3.3. EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
  - 4.3.4. EL SERVICIO PÚBLICO Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS CONFORME LA NORMA CONSTITUCIONAL
  - 4.3.5. LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO (LOSEP)
  - 4.3.6. LAS HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS EN LA
  - 4.3.7. REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO
- 4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA
  - 4.4.1. COLOMBIA
  - 4.4.2. COSTA RICA
  - 4.4.3. CHILE
  - 4.4.4. ARGENTINA
- 5. MATERIALES Y MÉTODOS
  - 5.1. MATERIALES
  - 5.2. MÉTODOS
  - 5.3. PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS
- 6. RESULTADOS



- 6.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS
  - 7. DISCUSIÓN
    - 7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS
    - 7.2. CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS
    - 7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL
  - 8. CONCLUSIONES
  - 9. RECOMENDACIONES
    - 9.1. PROYECTO DE REFORMA LEGAL A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO
  - 10. BIBLIOGRAFÍA
  - 11. ANEXOS
- PROYECTO DE TESIS
- ÍNDICE

## **1. TÍTULO**

“REFORMA AL ART. 114 DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO  
EN RELACIÓN A LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL PAGO  
DE HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS”

## 2. RESUMEN

El problema jurídico materia de la presente investigación y que es requisito previo a la obtención del título de abogado, se orienta al análisis legal del régimen contractual del servicio público, específicamente el aplicado a las servidoras y servidores que desempeñan cualquier cargo, función, puesto dentro de este sector.

En la administración pública central e institucional hemos observado algunas incongruencias respecto de la intangibilidad de los derechos de los servidores públicos a la luz de los principios del derecho laboral que rigen desde hace décadas y se encuentran regulados por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la constitución de la república y la legislación conexas, esto es la propia LOSEP, los decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales y demás resoluciones de carácter administrativo emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales.

En el Ecuador es el Ministerio de Relaciones Laborales el órgano competente para viabilizar las relaciones de trabajo entre patrono o empresario y obrero o empleado, que permanentemente implican un ejercicio de control y regulación de la actividad laboral que es realizado por esta cartera de estado a través de sus dependencias a nivel regional y provincial como las Direcciones de Trabajo y Servicio Público, estas dependencias actúan en virtud de potestades legales y reglamentarias verificando que la relación de trabajo se efectúe dentro del marco del cumplimiento de obligaciones y observancia de derechos entre los sujetos parte de la relación de trabajo.

Un asunto importante es determinar el objeto del servicio público en el Ecuador, lo cual nos conduce a revisar el art. 2 de la LOSEP, precisamente para determinar la afectación de derechos del servidor frente a un marco legal que se dice ser proteccionista y garantista:

*“Art. 2.- Objetivo.- El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente 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.*”

Debo manifestar que la gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación es seriamente debatida actualmente en el sector público, pues sucede que dentro de la institucionalidad pública no existe disponibilidad presupuestaria debidamente planificada para el pago de las horas suplementarias y extraordinarias, por lo que el servidor público es conminado indirectamente a laborar fuera de su jornada legal de trabajo sin ningún reconocimiento o pago por este tiempo adicional en la prestación de servicio, esto sucede porque la ley es discrecional y abstracta al establecer que estas horas serán canceladas siempre y cuando exista disponibilidad presupuestaria, lo cual lo podemos verificar al revisar el art. 114 de la LOSEP que dice textualmente:

*“Art. 114.- Pago por horas extraordinarias o suplementarias.- Cuando las necesidades institucionales lo requieran, y existan las disponibilidades presupuestarias correspondientes, la autoridad nominadora podrá disponer y autorizar a la servidora o servidor de las entidades y organismos contemplados en el Artículo 3 de esta Ley, a laborar hasta un máximo de sesenta horas extraordinarias y sesenta suplementarias al mes.*

*No se obligará a la servidora o servidor público a trabajar horas extraordinarias o suplementarias sin el pago correspondiente.*

*Por necesidad de la administración pública debidamente justificada, la jornada de trabajo podrá exceder el límite de la jornada ordinaria prevista en el artículo 25 de esta ley, siempre que se cuente con la autorización de la máxima autoridad de la institución o su delegado.”*

En mérito de lo expuesto y del tenor literal de la disposición legal que antecede se desprende que hay una seria afectación del derechos del servidor público, que labora en jornadas suplementarias y extraordinarias sin tener la seguridad de recibir un estipendio por este tiempo de trabajo adicional, quedando superditado a la discrecionalidad del órgano o dependencia pública el pago, siempre y cuando haya disponibilidad presupuestaria, lo cual representa una grave afectación de los derechos del servidor público que hasta la saciedad se ha mencionado son irrenunciables.

## 2.1. ABSTRACT

In the central and institutional public administration we observed some inconsistencies regarding the inviolability of the rights of public servants in the light of the principles of labor law governing decades and are regulated by international human rights instruments, the constitution republic and related legislation, this is the LOSEP own, executive decrees, ministerial decisions and other administrative resolutions issued by the Ministry of Labour Relations. In Ecuador's Ministry of Labor Relations the competent body to viable working relationships between employer and employer and worker or employee permanently involve an exercise of control and regulation of work activity being performed by the portfolio of state through of its agencies at regional and provincial level as the Departments of labor and Public Service, these agencies act in accordance with legal and regulatory powers verifying that the employment relationship is carried out within the framework of the fulfillment of obligations and enforcement of rights between subjects part of the employment relationship.

I must say that the talent management based on equality of rights, opportunities and non-discrimination is now seriously debated in the public sector, as it happens in public institutions there is properly planned budget available for the payment of overtime and extraordinary, so that the public servant is enjoined indirectly to work outside their legal working without any acknowledgment or payment for this extra time in the provision of service, this is because the law is arbitrary and abstract by stating that these hours will always be canceled as there is available budget, which we can verify by reviewing the art. LOSEP 114 which reads:

"Art. 114. Payment for overtime or suplementarias.- When institutional needs require, and there are corresponding budgetary resources, the appointing authority may authorize and the server or server entities and bodies referred to in Article 3 of this Act , to work up to sixty hours of overtime per month and additional sixty.

The public servant or to work overtime or extra hours without payment will not be required server.

Of necessity of duly justified public administration, working hours may exceed the limit of normal working hours under Article 25 of this Law, provided that you have obtained permission from the highest authority of the institution or his delegate.

In light of the foregoing and the wording of the statute above shows that there is a serious infringement of the rights of public servants, working in overtime and extra hours without rest assured to receive a stipend for the additional working time, superditado leaving to the discretion of the public body or agency payment, provided there is available budget, which represents a serious infringement of the rights of the public servant who endlessly mentioned are waived.

### 3. INTRODUCCIÓN

La presente tesina en la modalidad de investigación jurídica e intitulada **“REFORMA AL ART. 114 DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO EN RELACIÓN A LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL PAGO DE HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS”**, constituye un requisito de carácter obligatorio que exige la Universidad Nacional de Loja y su Modalidad de Estudios a Distancia (MED) previo a obtener el título de abogado, razón por la cual desarrollo a continuación un extracto de todo lo que se tratará en la referida investigación.

La problemática determinada gira en torno del régimen jurídico de la administración pública, particularmente en lo referente a la obligación del pago de horas suplementarias y extraordinarias; las singularidades y elementos del problema y los efectos jurídicos que genera por su connotación amerita su revisión y diagnóstico, por lo que corresponde emprender en el análisis en forma crítica para establecer la necesidad de garantizar derechos laborales de la servidora y servidor público en el Ecuador.

Dentro de la revisión de la literatura se hace realiza una importante síntesis de conceptos sobre la administración pública central e institucional, el servicio público, servidor público, se analiza el concepto de la figura del servicio público para comprender la modalidad de la prestación de servicios para el estado o sus instituciones, entidades, y órganos adscritos, de tal manera que se incurre en este análisis para determinar la esfera o el ámbito de acción del servidor y lógicamente los elementos que caracterizan la prestación de este servicio y los derechos que se generan de este vínculo contractual.

Dentro del marco doctrinario se revisan definiciones y referencias de autores, tratadistas y estudiosos del derecho administrativo en relación a la temática, es decir se examinan criterios calificados sobre el derecho público, principios peculiares del trabajo en los cuales se sustenta el derecho social y que son aplicables tanto al trabajador como al servidor público;

Dentro de la estructura de la tesis se hace constar el marco jurídico, en este punto se citan todas las referencias constitucionales, legales y reglamentarias, así como la normativa conexas en relación al derecho laboral en el sector público, enfatizando en el régimen jurídico contractual, así se examinarán importantes referencias tomadas de la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento general, para delimitar las condiciones y naturaleza del derecho irrenunciable al pago de horas suplementarias y extraordinarias.

En lo referente a materiales y métodos utilizados para la ejecución del informe final, siendo que la investigación jurídica por su naturaleza se ha sustentado en el método científico a través de los procedimientos de análisis y de síntesis; así mismo se utilizó el método deductivo para acercar el conocimiento de lo general a lo particular;

Conforme a la metodología del desarrollo de la tesis y en relación a los lineamientos y directrices académicas para este tipo de trabajos, se da paso a los resultados que se circunscriben al desarrollo de encuestas a profesionales del derecho, con estos insumos se dio paso a la discusión, fase en la que se han verificado los objetivos planteados y contrastado la hipótesis, proceso metodológico con la que procedí a fundamentar la propuesta jurídica para la reforma a la Ley Orgánica de Servicio Público.

Finalmente hago una exposición de las conclusiones y recomendaciones que constituyen la síntesis del trabajo de investigación a las cuales llegué luego del acopio de información científica e investigación de campo, lo cual me permitió plantear sobre la base de lo investigado mi propuesta de reforma legal a la LOSEP.



## **4. REVISIÓN DE LITERATURA**

### **4.1. MARCO CONCEPTUAL**

Para arribar a la comprobación del problema propuesto en torno a las inconstitucionalidades que genera para los derechos del servidor público el exceso de discrecionalidad en las instituciones públicas por la falta de planificación para la disponibilidad presupuestaria para el pago de horas suplementarias y extraordinarias referidas en el Art. 114 de la Ley Orgánica de Servicio Público, es necesario incurrir en un estudio previo de carácter doctrinario y jurídico que nos permita identificar importantes instituciones en materia de contratación, derechos laborales, principios jurídicos de carácter universal, el régimen legal de la administración pública en relación a la contratación de servidores públicos;

#### **4.1.1. ENFOQUE INTRODUCTORIO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El Doctor Aníbal Guzmán Lara sostiene que:

*"La Administración Pública es la acción del gobierno encaminada en forma ordenada y técnica al cumplimiento y aplicación de leyes y reglamentos, a promover el bien público en todas sus manifestaciones, económica, de seguridad, de protección, de integridad territorial, educación, vialidad, etc., como a dar resoluciones oportunas a las reclamaciones y peticiones que se susciten o presentaren".*

Entendemos entonces que la Administración Pública implica una acción gubernamental que a través de todo un colectivo de órganos o entes institucionales jerárquica o funcionalmente subordinados y en coordinación, de acuerdo con la las normas legales, tiene como objetivo, asegurar el

cumplimiento de las prestaciones públicas necesarias para el desarrollo de la vida en común.

Se define también como la actividad estatal, encaminada al cumplimiento de las leyes y fomento de los intereses públicos. Para realizar tales fines dispone de órganos centrales, provinciales y locales.

No se puede desconocer que el Derecho proporciona a la administración pública una estructura jurídica indispensable para que cualquier organismo social pueda ser administrado y con ello propender a generar cambios positivos, y la administración a su vez le permite al Derecho la eficacia jurídica de sus normas, sobre todo frente a aquellas que directamente tienden a la organización de la sociedad.

Se puede mencionar que bajo una óptica subjetiva, la administración pública está constituida por un conjunto de órganos estructurados jurídica y jerárquicamente dentro del poder ejecutivo, cuya actividad está dirigida a satisfacer necesidades de orden público;

Y desde el punto de vista objetivo, la administración aparece como un conjunto de actividades prácticas que despliega el Estado a través de sus órganos para atender intereses generales de manera inmediata.

Dentro del ejercicio pleno la administración surge la interrogante de conocer cómo se distribuyen todas las competencias, atribuciones y responsabilidades dentro de la administración pública, por medio de qué órganos se ejecuta esta acción gubernamental, para ello precisamente resulta importante revisar el marco normativo establecido en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva que determina los distintos niveles de administración existentes en nuestro país y que delimita con exactitud su funcionamiento.

#### 4.1.2. EL SERVICIO PÚBLICO: REFERENTES CONCEPTUALES

Para comprender la naturaleza jurídica del concepto de servicio público me permito citar las siguientes conceptualizaciones proporcionadas por especialistas del derecho público en relación a la figura materia de análisis, así, los autores manifiestan:

Maurice Harriou refiere que:

*“Es un servicio técnico prestado al público por una organización pública, en forma regular y continua para satisfacer necesidades públicas”<sup>1</sup>*

Jorge Olivera Toro citando a Marcel Waline manifiesta que:

*“Es una actividad de interés público en que, en unos casos la Administración, tiene directamente la responsabilidad financiera y en otros carece de ella”<sup>2</sup>*

El tratadista José Araujo sobre la noción de servicio público opina que es:

*“Toda actividad que debe ser asegurada, regulada, y controlada por los gobernantes porque el cumplimiento de esta actividad es indispensable para la realización y cumplimiento de la interdependencia social y que es de tal naturaleza que no puede ser realizada completamente sino con la intervención de la fuerza gobernante”<sup>3</sup>*

En la definición se señala en forma remarcada las finalidades del servicio público, ya que el servicio público evidentemente debe ser el instrumento de interdependencia social, de la cohesión global de la sociedad en sus múltiples factores (económico, cultural, social, etc.), y, en fin, de la solidaridad social.

---

1 NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, Fondo de Cultura Económica 2001. Pág. 419

2 OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Pág. 49

3 ARAUJO – JUÁREZ; José. Servicio Público. Ediciones Paredes. Venezuela. Año 2010. Pág. 58

Entonces debido a ello sabemos que se trata de una parte solamente de la administración pública, en cuya existencia se garantiza la existencia de algunas prestaciones a favor de la sociedad.

Luis Caicedo en su obra de Derecho Administrativo explica:

*"Entendemos por Servicios Públicos, las actividades, entidades u órganos públicos o privados con personalidad jurídica creados por Constitución o por ley, para dar satisfacción en forma regular y continua a cierta categoría de necesidades de interés general, bien 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"*

Igual de importante es la definición que encontramos en la Wikipedia, la enciclopedia libre del conocimiento en la que encontramos la siguiente noción: *"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."* <sup>4</sup> Finalmente para Sourivon Morenilla el servicio público es:

*"Un servicio será público, en este amplio sentido, cuando la actividad administrativa busque el desarrollo de una tarea destinada a satisfacer un interés colectivo o cuando expone la noción de servicio público es decir de interés general o colectivo, o en fin, el servicio público como tarea destinada a satisfacer un interés colectivo o general"*<sup>5</sup>

De los criterios que anteceden podemos identificar elementos en común sobre el servicio público, entendiendo que se trata de una actividad amplia por sus características, organización y forma. Es un interés general que está por

---

4 [http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio\\_p%C3%BAblico](http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio_p%C3%BAblico)

5 SOUVIRON MORENILLA, La actividad de la Administración y el servicio público. Granada – España. Año 1998. Pág. 134-137.

encima de cualquier otra circunstancia, en donde el Estado tiene la obligación de asegurar la prestación del mismo con eficiencia y eficacia; por lo tanto se puede concluir que servicio público tal como lo señala el concepto anterior es el desarrollo de una tarea administrativa, orientada a satisfacer necesidades de la colectividad y así satisfacerlos de forma eficiente y oportuna.

#### **4.1.3. EL SERVIDOR PÚBLICO**

Servidor público según José Araujo – Juárez se podría definir de la siguiente manera:

*“La persona natural que participa en la prestación del servicio público que tiene un vínculo con una persona de Derecho público.- Persona de Derecho público que tenga por misión, la prestación de un servicio público”*.<sup>6</sup>

Lo que quiere decir que lo que califica a un servidor público es su vínculo a una persona de Derecho Público, ya que no cabe la posibilidad que personas que estén al servicio de una organización que no tenga la naturaleza jurídica de Derecho público puedan revestir la condición de servidores públicos.

*“Los Servidores Públicos por definición, son personas que prestan servicios al estado como miembros de las corporaciones públicas, como empleados o trabajadores del mismo y de sus entidades descentralizadas, sean ellas territoriales o especializadas, como miembros de la fuerza pública, o en cualquier otra condición que antela ley les dé tal carácter”*<sup>7</sup>.

Por tanto, hablar de servidores públicos es indicar que se tratan de personas que prestan sus servicios al estado, en algunas circunstancias o funciones.

---

<sup>6</sup> ARAUJO – JUÁREZ; José. Servicio Público. Ediciones Paredes. Venezuela. Año 2010. Pág. 154

<sup>7</sup><http://www.laprimavera-vichada.gov.co/apc-aa>

[files/62306261303163303530643230343365/SERVIDORES\\_PUBLICOS.pdf](http://www.laprimavera-vichada.gov.co/apc-aa/files/62306261303163303530643230343365/SERVIDORES_PUBLICOS.pdf), fecha de consulta 18 de mayo del 2013

#### 4.1.4. CONCEPTO DE CONTRATO DE TRABAJO

De gran importancia dentro mi temática de investigación es la relación laboral de la cual se generan tanto derechos como obligaciones para el servidor público en el Ecuador, desde esta perspectiva, es necesario revisar lo atinente a la modalidad contractual en la que se desenvuelve el funcionario público, por lo que en primer término se tratará lo relacionado con el concepto de contrato de trabajo cuyos elementos sustanciales no difieren mayormente tratándose del trabajador y del servidor público; así:

El Diccionario de la lengua Española de la Real Academia Española que dice: (Del lat. *contractus*): *“pacto o convenio oral o escrito, entre partes que se obligan sobre materia o cosa determinada, y a cuyo cumplimiento pueden ser compelidas.”*<sup>8</sup>

La Enciclopedia jurídica Mexicana propone la siguiente definición para el término contrato:

*“Es un acto jurídico bilateral que se constituye por el acuerdo de voluntades de dos o más personas y que produce ciertas consecuencias jurídicas (creación o transferencia de derechos y obligaciones) debido al reconocimiento de una norma de derecho. Sin embargo tiene una doble naturaleza, pues también presenta el carácter de una norma jurídica individualizada.”*<sup>9</sup>

Las definiciones que anteceden nos anteponen elementos que permiten entender la naturaleza jurídica misma del contrato, sinónimo de pacto que implícitamente entraña un acuerdo de voluntades entre las partes, así como una causa y un objeto lícito, elementos que legitiman su validez, a esto

---

<sup>8</sup> Diccionario de la lengua Española de la Real Academia Española, segunda edición 2006

<sup>9</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas, Enciclopedia Jurídica Mexicana. UNAM 2002 Tomo 2, pág. 551.

necesariamente y por lógica conceptual se suman la voluntad y el consentimiento, presupuestos impostergables para la licitud del acto;

Según el tratadista argentino Guillermo Cabanellas, el Contrato de Trabajo: *“Es aquel que tiene por objeto la prestación continuada de servicios privados y con carácter económico y por el cual una de las partes –el patrono empresario o empleador- da remuneración o recompensa a cambio de disfrutar o de servirse, bajo su dependencia o dirección de la actividad profesional o de otra. El esfuerzo productivo debe, en todos los casos, recibir una compensación equitativa de aquél que obtiene sus beneficios”*.<sup>10</sup>

El tratadista y maestro laboral mexicano Luis Mario de la Cueva sostiene que: *“Contrato de Trabajo es aquel por el cual una persona mediante el pago de la retribución correspondiente, subordina su fuerza de trabajo al servicio de los fines de la empresa”*.<sup>11</sup>

A manera de síntesis, el autor español Menéndez Pidal define el Contrato de Trabajo, así:

*“Es el acuerdo de prestar un trabajo por cuenta ajena, bajo su dependencia y remuneración”*.<sup>12</sup>

El tratadista Ernesto Krotoschin afirma que el Contrato de Trabajo: *“Es una subespecie de la locación de servicios; es aquella locación de servicios en que el locador se obliga a prestar servicios en calidad de trabajador dependiente”*.<sup>13</sup>

---

10 CABANELLAS, Guillermo: “Tratado de Derecho Laboral”, Tomo II, Buenos Aires, 1949, Pág. 41.

11 DE LA CUEVA, Luis Mario: Citado por Guerrero Figueroa, Guillermo: “Introducción al Derecho al Trabajo”, Bogotá – Colombia, 1992, Pág. 291.

12 MENDEZ, Pidal: “La Estabilidad en el Empleo y otros Estudios de Derecho del Trabajo”, Ediciones De palma, Buenos Aires, 1957, Pág. 25.

13 KROTOSCHIN, Ernesto: “Instituciones de Derecho del Trabajo”, Buenos Aires, 1947, T.I, Págs. 171 y 172.

El autor venezolano Rafael Caldera, define el Contrato de Trabajo como un *“convenio mediante el cual un trabajador se obliga a prestar sus servicios a un patrono, bajo su dependencia y mediante una remuneración”*.<sup>14</sup>

Para Francisco de Ferrari, Contrato Individual de Trabajo es *“Aquel por el cual una persona se obliga a trabajar por cuenta y bajo la dependencia de otra o a estar simplemente a sus órdenes, recibiendo como compensación una retribución en dinero”*.<sup>15</sup>

Según el autor español Carlos García Oviedo, Contrato de Trabajo *“Es aquel en virtud del cual una persona se compromete a trabajar para con otra por tiempo fijo o sin fijación del tiempo mediante una remuneración, llamada salario”*.<sup>16</sup>

Según la doctrina francesa, Rouast define este contrato:

*“como una convención por la cual una persona pone su actividad profesional a disposición de otra, de modo que trabaje bajo la dirección de esta, mediante una remuneración denominada salario. Y finalmente podemos decir que según Cabanellas “es aquel que tiene por objeto la prestación continuada de servicios privados y con carácter económico y por el cual una de las partes da una remuneración a cambio de disfrutar o servirse, bajo dependencia o dirección de la actividad profesional de otra”*.<sup>17</sup>

De los conceptos expuestos, podríamos concluir manifestando que el Contrato de Trabajo es la institución jurídica más importante y central del Derecho de Trabajo, se trata de un acuerdo de voluntades en virtud del cual la persona se compromete a prestar sus servicios por cuenta ajena, bajo la dirección y dentro de la entidad que corresponde a la persona física o jurídica

---

14 CALDERA, Rafael: *Derecho del trabajo*, Segunda Edición, Ed. El Ateneo, Buenos Aire, 1960, Pág. 71.

15 DE FERRARI, Francisco: *“Derecho del Trabajo”* Segunda Edición, Vol. II, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1969, Pág. 73.

16 GARCÍA OVIEDO, Carlos: *“Derecho Social”*, Madrid, 1948, Pág. 105.5

17 Guillermo Cabanellas, *“Tratado de Derecho Laboral”*, Tomo II, Vol. 1, págs. 15 y 16.



que le contrata, a cambio de una remuneración; nótese que no hay diferencia entre trabajador o servidor público en cuanto a los derechos, principios que rigen la relación de trabajo, pues la diferencia se genera en virtud únicamente respecto del tipo de actividad que desempeña el uno y el otro;

#### **4.1.5. EL RÉGIMEN DE TRABAJO EN EL ECUADOR**

En el Ecuador existen dos regímenes de contratación laboral, el público y el privado, el primero regulado por las leyes administrativas como la Ley Orgánica de Servicio y Público y el segundo normado por el Código del Trabajo;

De aquí se ha derivado una variedad de criterios para identificar la relación contractual que las personas adquieren en virtud de este régimen contractual, por esta razón no existe una unificación de criterios, para describir a los servidores públicos, llamándolos funcionarios o empleados, para referirse a las personas que prestan sus servicios a las entidades públicas, los funcionarios se desempeñan en las diversas ramas del poder público pese a esto se encuentran regulados por normas que si bien son completamente diferentes, protegen todos los derechos de los trabajadores previamente ya revisados.

La relación laboral del funcionario con la administración puede generarse mediante un contrato, un nombramiento, un proceso de elecciones, etc. en cuanto a los trabajadores oficiales se vinculan a la administración por medio de un contrato de trabajo, y tanto su permanencia como desvinculación deben ceñirse a las normas que rigen la materia, es decir, las disposiciones del Código de Trabajo.

Estos empleados se caracterizan por estar vinculados a la administración mediante una relación legal y reglamentaria; esta vinculación se manifiesta en la práctica por el acto de nombramiento y posesión del empleado, y quiere

decir que el régimen al cual quedan sometidos está previamente determinado en la ley, de manera que no hay posibilidad legal de discutir y acordar con la administración las condiciones de prestación del servicio, ni al momento del nombramiento ni posterior a la posesión.

#### **4.1.6. EL CONTRATO DE SERVICIOS OCASIONALES EN EL ECUADOR**

Dentro de las varias formas de prestar servicios públicos, en la legislación ecuatoriana se encuentra los contratos ocasionales; para poder entender un poco más, estos contratos se pueden comparar con los contratos a plazo fijo, establecidos para el sector privado. Es decir son contratos que se suscriben por un tiempo determinado dentro de una institución del sector público, con el fin de prestar un servicio requerido.

La figura materia de revisión es en realidad una institución relativamente nueva en la legislación del servicio público en el Ecuador, pues nace a la vida jurídica con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Servicio Público, publicada en el Registro Oficial Suplemento 294 del 6 de octubre de 2010.

De los elementos descriptivos de la figura que constan en la Ley y reglamento de aplicación, podemos intentar aproximarnos a una definición propia de este tipo de contrato utilizado en la institucionalidad pública, así, en mi criterio el contrato de servicios ocasionales es un convenio entre el servidor o servidora pública y el Estado, representado por la institución empleadora de cualquier naturaleza que se está, mediante el cual, una de las partes se compromete a prestar sus servicios de carácter profesional en una determinada área de la administración pública institucional, bajo relación de dependencia, con derecho a remuneración por un tiempo que durará mientras subsista la necesidad de la institución contratante, sin que exceda de 12 meses y en caso de prórroga de 24 meses.

#### 4.1.7. HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS DENTRO DE LA JORNADA DE TRABAJO

Es preciso previo a revisar algunas nociones sobre el tiempo suplementario y extraordinario de trabajo, se recuerde el concepto de jornada de trabajo, para ello me permito citar al profesor Cabanellas quien en su Diccionario Enciclopédico de derecho usual, refiere:

*“se entiende por jornada de trabajo en el sector público, la fijada por autoridad competente dentro del máximo legal, durante la cual se encuentra el trabajador al servicio o a las órdenes del empleador con el fin de cumplir la prestación laboral estipulada y exigible; la jornada máxima legal, difiere del de jornada ordinaria, pues aquel hace relación al número máximo de horas que la ley autoriza que se laboren en un mismo día, al paso que la jornada ordinaria es la convenida entre las partes dentro del límite de la jornada máxima legal.”*

Guzmán Lara sobre la jornada de trabajo menciona que:

*“La extensión de la jornada de trabajo tiene relación directa con el esfuerzo humano, con el desgaste orgánico y con la producción de la empresa y su mayor o menor ganancia. El desgaste humano, por otra parte está en relación con el sistema de alimentación, con el clima y demás agentes atmosféricos y salubridad del medio ambiente en el cual se desarrolla la labor.”<sup>18</sup>*

Para Fernández Madrid, por jornada normal debe entenderse:

*“tanto a la que resulte de la ley como a la que provenga de la convención colectiva o del contrato individual, cuando estos últimos establezcan -para la jornada diaria- tiempos máximos de trabajo previstos por las leyes laborales”*

Por su parte, Guillermo Cabanellas distingue el trabajo suplementario del extraordinario refiriendo:

---

<sup>18</sup> Guzmán, Aníbal; Diccionario explicativo del Derecho del Trabajo en el Ecuador; Segunda Parte; Tercera Edición; Corporación Editorial Nacional; 1986; Quito –Ecuador

*“en el primero, la labor realizada excede la jornada ordinaria o habitual, pero no supera el máximo legal; el segundo es aquel que se presta más allá del límite de la jornada legal. Sin embargo, la mayoría de la doctrina los considera sinónimos.”*

Sobre la jornada extra de trabajo el tratadista Julio Grisolia refiere lo siguiente: *“el trabajo que exceda de los topes convenidos en el plano colectivo, debe retribuirse como “extra”, aun cuando no se superen los máximos legales, sobre la base de considerar que el convenio colectivo tiene el efecto propio de una ley, con referencia a un ámbito de actividad específico.”*<sup>19</sup>

Así mismo, respecto de la jornada extraordinaria de trabajo el autor Rubén Bravo analiza su procedencia dentro de la relación trabajador-empresario, sin embargo en nuestro estudio, es similar la concepción en relación al servidor público, pues se trata en todo caso de un trabajo que se realiza fuera de la jornada legal del trabajo; al respecto sostiene el tratadista:

*“Para evitar un grave daño en el establecimiento, debido a un caso fortuito o una fuerza mayor; una vez realizada tiene que comunicarse al inspector del trabajo, dentro de las veinticuatro horas siguientes. También se realiza cuando por la naturaleza del trabajo en la empresa o industria, no puedan suspenderse las labores, por motivos de carácter técnico o económico, entonces con la autorización respectiva se efectuará en los días sábados, domingos o festivos.”*

De las referencias conceptuales proporcionadas por los expertos en materia laboral, podemos asimilar en forma concreta que por una parte, el trabajo extra

---

<sup>19</sup> Grisolia, Julio Armando: “Tratado de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social” - 12ª ed. - Ed. Lexis-Nexis - pág. 789; “Massolo, Julián Martín c/Clama SA s/despido” - CNTrab. - Sala II - 13/4/2010 - SD 97878; “Sosa, Juan A. c/Lessiver SRL” - CNTrab. - Sala IV - 26/2/2

o trabajo suplementario como también se le conoce, se refiere a las horas de trabajo adicionales a la jornada laboral ordinaria pactada entre las partes.

Las horas suplementarias o complementarias son aquellas en las que el empleado trabaja luego de la jornada ordinaria, con un máximo de 4 horas al día y 12 a la semana; Para el pago de estas horas debe realizarse un recargo del 50% hasta las 24H00 y 100% desde 1H00 a 6H00.

Las horas extras, también llamadas horas extraordinarias son aquellas en las que el empleado trabaja en sábados, domingos o días feriados.

## **4.2. MARCO DOCTRINARIO**

### **4.2.1. ANTECEDENTES DEL DERECHO PÚBLICO COMO ENTE REGULADOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

El Derecho Público no puede desentenderse de la reflexión sobre los fines del Estado y los medios necesarios para alcanzarlos, esto es especialmente cierto al abordar el régimen jurídico de los servicios públicos; por tanto, señala la doctrina que:

*“Cualquier reflexión sobre los fines del Estado deben situarse dentro de los valores constitucionales y de las características de nuestro modelo de Estado que, considerados dinámicamente constituyen el proyecto constitucional, utilizando el término con la riqueza de contenido que deben discurrir los ejes del Estado y las políticas públicas concretas que pretenden satisfacerlas”<sup>20</sup>*

Con el análisis que antecede es importante reflexionar sobre los fines del Estado a luz del modelo de estado sui generis establecido en la Constitución vigente aprobada en Montecristi en el año 2008; es decir, la tendencia más evolucionada del neo constitucionalismo se percibe en nuestra normativa constitucional, estamos frente a una jurisdicción de derechos que prevalece sobre cualquier otra norma jurídica o disposición legal, en materia laboral se han definido principios de fundamental importancia a observar en el tratamiento de las relaciones de trabajo, que sin embargo en el escenario real de los contratos de trabajo en el sector público o privado, deja mucho que desear la forma en que se pretende tutelar el derecho del trabajador o del servidor público.

---

<sup>20</sup> GARCÍA PELAYO, Manuel. “Las Transformaciones del Estado contemporáneo”. Madrid – España. Año 1984.

#### 4.2.2. PRINCIPIOS UNIVERSALES DEL DERECHO LABORAL

El Derecho del Trabajo se inspira en principios propios inspirados en las históricas conquistas laborales de los trabajadores, un conjunto de prerrogativas determinantes para consolidar el respeto al trabajador y que han continuado evolucionando a través del tiempo para convertirse en auténticos valores sociales y sobre la base de éstos recordemos emerge la obligatoriedad de reconocimiento y tutela del derecho del trabajador que en sí es un derecho fundamental, intangible, innato, universal; para sustentar esta tesis del derecho fundamental me permito citar un importante análisis proporcionado por Luigi Ferrajoli, quien refiere:

*“son derechos fundamentales todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos, reconocidos en el ordenamiento jurídico a todas las personas físicas en cuanto tales; se entiende por derecho subjetivo: cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica como la libertad, el derecho a la vida, entre otros. Los derechos fundamentales son normas; nacen de la Constitución y por tanto son prohibiciones y obligaciones a cargo del Estado, cuya violación es causa de invalidez de las leyes y las demás decisiones públicas cuya observancia es condición de legitimidad de los poderes públicos.”*

Se infiere entonces que el derecho a la estabilidad laboral es un derecho singular en el sentido lógico de que para ello existe un titular determinado con exclusión de los demás; está destinado a ser constituido, modificado o extinguido por actos jurídicos; son actuaciones singulares que nacen de contratos, de decisiones administrativas. Este derecho es predispuesto por normas; corresponden a la genérica prohibición de no lesión u obligación de deber, se trata por tanto de derechos personales.

Continuando con lo referente al tratamiento de los principios de Doctrinariamente se ha definido la importancia de estos principios, por ejemplo el tratadista Manuel Alonso García dice que son:

*"Aquellas líneas directrices o postulados que inspiran el sentido de las normas laborales y configuran la regulación de las relaciones de trabajo con arreglo a criterios distintos de los que pueden darse en otras ramas del Derecho".*<sup>21</sup>

Por su parte el profesor Américo Plá Rodríguez refiere que son:

*"Líneas directrices que informan algunas normas e inspiran directa o indirectamente una serie de soluciones por lo que pueden servir para promover y encauzar la aprobación de nuevas normas, orientar la interpretación de las existentes y resolver los casos no previstos"*<sup>22</sup>

#### **4.2.2.1. La Irrenunciabilidad de Derechos**

*"Por renuncia de derechos se entiende el acto jurídico en virtud del cual el titular se despoja de algunos derechos que le corresponden a favor o en beneficio de otra persona.*

*La renuncia de derechos es reconocida jurídicamente cuando versa sobre derechos que atañen, exclusivamente, al interés particular del renunciante y siempre que sea consentida libremente por el mismo renunciante y no se perjudique con ella a terceros"*<sup>23</sup>.

---

<sup>21</sup> GARCIA, Manuel Alonso. Derecho del Trabajo, Barcelona, 1960, Tomo I, Pág. 247

<sup>22</sup> PLA RODRIGUEZ, Américo. Los Principios del Derecho del Trabajo, Ediciones De palma, Buenos Aires, 1978, Pág. 9

<sup>23</sup> CONTENIDOS TEÓRICOS DEL MÓDULO IX DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA



En las relaciones laborales están comprometidos los intereses individuales del trabajador, pero están igualmente los de las personas que de él dependen económicamente, los de los demás trabajadores y los de la sociedad en general.

De otra parte, de serle permitido al trabajador la renuncia de sus derechos podría ser constreñido a ello por el empleador e impulsado en el mismo sentido por las necesidades y ventajas actuales sobre todo cuando se trata de garantías que le signifiquen disminución de utilidades inmediatas a cambio de beneficios permanentes en el futuro, tal sucede con el derecho de sindicalización, la afiliación al seguro social obligatorio, etc.

#### **4.2.2.2. Principio de favor O Pro-Operario**

En varias oportunidades hemos sostenido que el Derecho del Trabajo es un estatuto eminentemente protector del trabajador, ahora bien, si en algún caso no fuera posible fijar con toda certeza el alcance de sus normas, no puede menos que interpretárselas en sentido que favorezca al trabajador, cuya protección de preferencia persigue.

Este criterio que se desprende de la naturaleza misma del Derecho del Trabajo es conocido con el nombre de “principio de favor” o “pro-operario”, y su aplicación puede ser examinada en dos circunstancias.

*“Cuando respecto de una misma norma hay más de una interpretación posible y, por lo tanto, hay duda de acerca de la interpretación más acertada de esa norma, se aplicara el mismo objeto de estudio en los términos del Art. 7 el Código del trabajo que dice “en caso de duda en cuanto al alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, los*

*funcionarios judiciales y administrativos las aplicarán en el sentido más favorable a los trabajadores”<sup>24</sup>.*

La aplicación de este principio no está exenta de dificultades y, por el contrario, resulta difícil cuando se trata de escoger entre dos o más interpretaciones posibles que entrañaban beneficios cualitativamente diversos, la doctrina se inclina, en este supuesto, por la interpretación más favorable a los trabajadores en conjunto y que, en definitiva, les sea más provechosa, atentos los fundamentos objetivos de la norma cuestionada”.

Este principio, además no autoriza para prescindir de las reglas universales de hermenéutica jurídica ya que al principio no es “pro-operario” sino indebido pro-operatorio y para que haya duda hace falta un esfuerzo de interpretación previo y este esfuerzo ha de dirigirse conforme a aquellas reglas universales, tal sucede en el Derecho Civil y en el Derecho Penal con el principio similar “in dubio pro-reo” aunque aquí se aplica el sentido favorable no al deudor sino al trabajador que, ordinariamente, tiene la calidad de acreedor del derecho en cuestión.

Si se trata de escoger ya no entre varias interpretaciones de una misma norma sino varias distintas, todas relacionadas con la misma materia, ha de adoptarse la norma que resulte de la acumulación de aquellas, a menos que se trate de preceptos irrevocables.

Si se trata de preceptos irrevocables y que por lo tanto no admiten acumulación, se aplicará el precepto que resulte más favorable al trabajador, sin embargo esto no quiere decir que se altere el principio por el cual, cuando una ley contenga disposiciones generales y especiales que estén en oposición, prevalecerán las especialidades, siempre y cuando la una y las otras tengan la misma jerarquía, caso contrario prevalecerán las más favorables.

---

24 CONTENIDOS TEÓRICOS DEL MÓDULO IX DE LA CARRERA DE DERECHO DE LA MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

#### **4.2.3. PRINCIPIO TUTELAR O PROTECTOR**

Este principio alude a la función esencial que cumple el ordenamiento jurídico laboral, esto es, el establecer un amparo preferente a la parte trabajadora, que se manifiesta en un desigual tratamiento normativo de los sujetos de la relación de trabajo asalariado que regula, a favor o en beneficio del trabajador. Este es un principio general que inspira numerosas normas del Derecho del Trabajo (no y que debe ser tenido en cuenta en su aplicación).

#### **4.2.4. PRINCIPIO DE LA CONTINUIDAD DE LA RELACIÓN LABORAL**

Este principio, reconocido a favor del trabajador persigue que las relaciones laborales sean estables. Esto porque se ha concebido al contrato de trabajo como una relación jurídica indefinida, estable y de jornada completa, de tal manera que asegure la continuidad de la permanencia del trabajador en la empresa, protegiéndola de rupturas e interrupciones y limitando las facultades del empleador de ponerle término.

#### **4.2.5. PRINCIPIO DE SUPREMACÍA DE LA REALIDAD**

Puede definirse este principio señalando que en caso de discordancia entre lo que ocurre en la práctica y lo que surge de documentos o acuerdos, debe darse preferencia a lo primero, es decir, a lo que sucede en el terreno de los hechos. De esta forma han surgido las nociones de “contrato-realidad” y “efectiva relación de trabajo”, entendiéndose que la aplicación del Derecho del Trabajo depende cada vez más de una relación jurídica objetiva, cuya existencia es independiente del acto que condiciona su nacimiento.

#### **4.2.6. PRINCIPIO DE LIBERTAD SINDICAL**

Este es un principio referido a la génesis, aplicación e interpretación del Derecho Colectivo del Trabajo. El profesor uruguayo Américo Plá define este principio indicando que es el conjunto de derechos que tienen los trabajadores y sus organizaciones para organizarse sindicalmente y para desarrollar actividades sindicales, entre ellas, la negociación colectiva y la huelga.

#### **4.2.7. PRINCIPIO DE IGUALDAD DE TRATO**

El principio de igualdad ante la ley puede formularse como el sometimiento de todas las personas a un mismo estatuto jurídico fundamental para el ejercicio de sus derechos y para el cumplimiento de sus deberes.

#### **4.2.8. PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN**

El principio de no discriminación está estrechamente vinculado al principio de igualdad, toda vez que él asegura la plena vigencia del principio de la igualdad al excluir o prohibir toda diferenciación, preferencia o exclusión que se fundamente en criterios objetivos y razonables.

#### **4.2.9. PRINCIPIO DE LA BUENA FE**

En su concepción objetiva, el principio de la buena fe conlleva un modelo de conducta social que la ley exige a las personas conforme a un imperativo ético dado, dentro del marco de la relación contractual." Dicho de otra forma, a través de este principio general se impone un modelo o arquetipo de conducta social basado en la rectitud y honradez.

#### **4.2.10. POLÍTICAS PÚBLICAS DEL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES**

Dentro de la gestión institucional y con enfoque en el control y regulación de las relaciones laborales entre el trabajador y el empleador, es importante conocer cuáles son los objetivos que se ha planteado el Ministerio de Relaciones Laborales desde la perspectiva de la política pública diseñada por el Estado Ecuatoriano.

La política pública de la institución en referencia se enmarca en los siguientes puntos:

1. Fortalecimiento de las relaciones laborales tripartitas a través del impulso al diálogo social, apoyo a la representatividad de los trabajadores y la formación de nuevo líderes sindicales.
2. Cumplimiento de los deberes y derechos laborales para una mejora en la calidad del empleo.
3. Apoyo para la efectiva inserción laboral de trabajadores, particularmente de grupos de atención prioritaria y trabajadores en situación de riesgo.
4. Capacitación y formación del trabajador ecuatoriano para potencializar sus capacidades, destrezas y empleabilidad a fin de incrementar su productividad.
5. Recuperar los ingresos de los hogares a través de un salario justo/digno para los trabajadores que permita la generación de crecimiento económico sin fomentar el desempleo – cerrando la brecha con la canasta básica familiar, y asegurando que la rentabilidad de las empresas no esté basada en salarios bajos.

### **4.3. MARCO JURÍDICO**

Conforme a la estructura y metodología de este tipo de investigación, es necesario referirme a toda la normativa existente en relación al problemática objeto de estudio, así entonces, citaré importantes referencias constitucionales, legales, reglamentarias y otras de carácter conexo en relación a los servidores públicos, sus derechos, principios reconocidos por nuestro ordenamiento jurídico, todo dirigido a sustentar mis posiciones frente a la problemática que estimo existe en el Ecuador por el exceso de discrecionalidad existente en las instituciones públicas por la falta de planificación para la disponibilidad presupuestaria para el pago de horas suplementarias y extraordinarias referidas en el Art. 114 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

#### **4.3.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y SU REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL SECTOR PÚBLICO**

El Art. 225 de la Constitución de la República del Ecuador se refiere a la noción del sector público, indicando que éste comprende todos los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social; Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado; 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, las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

De la misma forma se enfoca y se trata lo relacionado con la Administración pública, siendo que en el Art. 227 de la norma suprema se menciona 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.

#### **4.3.2. ESTATUTO DE RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA**

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva también nos trae el concepto de la administración pública cuando determina, “es la organización con personalidad pública que desarrolla su actividad para satisfacer el interés general”, de lo anotado puede deducirse por que en el Ecuador el funcionario público es considerado también como servidor.

Nuestro Régimen Laboral se encuentra regido principalmente por el Código de Trabajo, la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, que son las normas que rigen la relación laboral en el Ecuador, consideradas como las dos grandes fuentes que derechos y obligaciones para los empleadores y trabajadores.

#### **4.3.3. EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR**

Partimos analizando la norma constitucional que reconoce el derecho del trabajo:

*“Art.- 33.- 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”<sup>25</sup>.*

---

<sup>25</sup> Codificación del Código de Trabajo. Corporación de Estudios y Publicaciones. Año 2010

Se trata de un deber y obligación moral, ética, de principios, el ser humano está llamado a contribuir de acuerdo a su capacidad y posibilidades a fin de realizarse como persona y proveerse de los bienes y servicios aptos para satisfacer sus necesidades, las de su familia y las de la comunidad de que forma parte.

Aun prescindiendo de toda fundamentación religiosa, el deber de trabajar es ineludible para el hombre, lo mismo si se lo considera aisladamente, como simple individuo, que si se lo considera como miembro de la sociedad.

Como individuo no dispone de otro medio ordinario y normal para el perfeccionamiento personal y para obtener los recursos materiales y morales que demanda la conservación y desarrollo de su ser, como miembro de la sociedad, de la cual no puede prescindir por naturaleza, tampoco cuenta con otro medio para contribuir a su progreso económico y social que requiere de abundancia de bienes de todo orden y de su justa distribución.

Pero este deber moral, cívico y jurídico afecta directamente a la especie y al individuo sólo indirectamente, en cuanto miembro de la especie, de ahí que con arreglo al precepto legal antes transcrito podemos distinguir las siguientes situaciones en que pueden, de hecho encontrarse los individuos en relación con este deber, sea por razones de sexo, edad o salud.

Hay personas que no están obligadas a trabajar, pero pueden hacerlo si ellas lo desean, ellas son las que han cumplido con el deber de trabajar cuando podían cumplirlo satisfactoriamente como sucede con los jubilados. También se encuentran en este caso quienes tienen deberes especiales para con la sociedad específicos de perfeccionamiento personal, como acontece con la mujer madre de familia.



Es de trascendental importancia el artículo en mención ya que el Estado ecuatoriano se halla en la obligación de garantizar el derecho al trabajo. Aparte de ello también reconoce las diferentes modalidades de trabajo que los pobladores realizan como son en relación de dependencia u de forma autónoma, así como de labores de auto-sustento, y como parte de la producción.

*“Art.- 326.- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:*

- 1. El Estado impulsará el pleno empleo y 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, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.*
- 4. A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración.*
- 5. Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar.*
- 6. Toda persona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo y a mantener la relación laboral de acuerdo con la ley.*
- 7. Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras sin autorización previa. Este derecho*

*comprende el de formar sindicatos, gremios, asociaciones y otras formas de organización, afiliarse a las de su elección y desafiliarse libremente. De igual forma se garantiza la organización de los empleadores.*

- 8. El Estado estimulará la creación de organizaciones de las trabajadoras y trabajadores y empleadoras y empleadores, de acuerdo con la ley y promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección.*
- 9. Para todos los efectos de la relación laboral en las instituciones del estado, el sector laboral estará representado por una sola organización.*
- 10. Se adoptará el diálogo social para la solución de conflictos de trabajo y formulación de acuerdos.*
- 11. Será válida la transacción en materia laboral, siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa o juez competente.*
- 12. Los conflictos colectivos de trabajo en todas sus instancias serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje.*
- 13. Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras con las excepciones que establezca la ley.*
- 14. Se reconocerá el derecho de las personas trabajadoras y sus organizaciones sindicales a la huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias en estos casos. Las personas empesadoras tendrán derecho al paro de acuerdo con la ley.*

15. *Se prohíbe la paralización de los servicios públicos de salud y saneamiento ambiental, educación, justicia, bomberos, seguridad social, energía eléctrica, agua potable y alcantarillado, producción hidrocarburífera, procesamiento, transporte y distribución de combustibles, transportación pública, correos y telecomunicaciones. La ley establecerá límites para que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.*
16. *En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública. Aquellos que no se incluyen en esta categorización estarán amparados por el código del trabajo”<sup>26</sup>*

Finalmente en éste artículo se encuentra lo relacionado a los principios que rigen el derecho al trabajo en el Ecuador, entre los que se destacan que se encuentra el Estado en la obligación de fomentar el empleo, así como la irrenunciabilidad de los derechos laborales y la intangibilidad de los mismos, el principio pro – operario; igual trabajo igual remuneración; la protección de su ambiente de trabajo, etc. Entre otros importantes principios en los que se debe regir éste derechos de todos los y las ecuatorianas.

#### **4.3.4. EL SERVICIO PÚBLICO Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS CONFORME LA NORMA CONSTITUCIONAL**

Así mismo en el Art. 228 queda regulado 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

---

<sup>26</sup> Codificación del Código de Trabajo. Corporación de Estudios y Publicaciones. Año 2010

libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

No es indiferente en la carta magna la descripción de servidor público, definiéndolos como tales a 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.

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

Un asunto de trascendental importancia es el derecho que les queda reconocido en torno al derecho a la remuneración, en efecto ésta será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.

Avanzando con el reconocimiento de los derechos de los servidores y servidoras públicas, la Constitución en forma expresa dice que el Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado.

#### **4.3.5. LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO (LOSEP)**

Continuando con el análisis de la normativa concordante con la temática de la presente tesis, es necesario analizar la Ley Orgánica de Servicio Público cuyos principios para su aplicación se los encuentra en el siguiente artículo.

*“Art. 1.- Principios.- La presente Ley se sustenta en los principios de: calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación”<sup>27</sup>.*

Como podemos observar cada uno de los principios que rigen el servicio público en el Ecuador son de singular importancia, sin embargo para la presente temática es necesario precisar que el servicio público es promovido con la igualdad para cada uno de ellos y la no discriminación, situación que para los docentes universitarios bajo la modalidad de contrato ocasional no existe.

*Art. 2.- Objetivo.- El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente 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.*

Resulta importante luego de revisar aspectos regulatorios de carácter constitucional, referirse a lo dispuesto en la LOSEP, que como ley de carácter secundario operativiza o dispuesto en la Constitución; así, la Ley Orgánica del Servicio Público en su Art. 4 y en total concordancia con la Ley Suprema establece 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.

---

<sup>27</sup>Ley Orgánica de Servicio Público. Corporación de Estudios y Publicaciones. Año 2011.

En lo que respecta al objeto de la presente ley en análisis, la ley propende al desarrollo de los y las servidoras públicas en su profesionalización, en la tecnicidad y en el ámbito personal. También es importante citar que se habla del desarrollo de un sistema de gestión del talento humano que tiene como base la igualdad de derechos, de oportunidades y que los mismos no sean discriminados.

Si observamos con detenimiento por la modalidad de éste tipo de contratos que para mi punto de vista deben estar correctamente legislados y que no deberían repetirse por más de una ocasión, van en contra de los derechos constitucionales, así como de los principios que rigen ésta ley y del objeto de la misma, situación por la cual muchos profesionales, y sus familias se encuentran en la situación precaria de acatar lo que disponga el contrato.

Más adelante en el título II que reza De los Servidores Públicos dispone importantes regulaciones y requisitos para el ingreso al sector público, así en su Art. 5 se estipula que para ingresar al servicio público se requiere:

- 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 estado de 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.3.- 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”

Respecto a los derechos que tienen las y los servidores públicos, el artículo determina lo siguiente:

*Art. 23.- Derechos de las servidoras y los servidores públicos.- Son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos:*

- a. Gozar de estabilidad en su puesto;*

- b. Percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad. Los derechos y las acciones que por este concepto correspondan a la servidora o servidor, son irrenunciables;*
  
- 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;*
  
- n. No ser discriminada o discriminado, ni sufrir menoscabo ni anulación del reconocimiento o goce en el ejercicio de sus derechos;*
  
- k. Recibir formación y capacitación continua por parte del Estado, para lo cual las instituciones prestarán las facilidades”<sup>28</sup>*

En el artículo en análisis existen los derechos de las y los servidores públicos, me limité a transcribir aquellos que son importantes para la temática en estudios.

Así entonces encontramos que tienen derecho al pago de todas sus prestaciones realizadas dentro de la institución, esto es el reconocimiento integro por concepto del trabajo realizado, incluido el ejecutado en tiempo suplementario o extraordinario sin ninguna restricción u obstáculo legal o reglamentario; a continuación se revisa lo relacionado con las horas suplementarias y extraordinarias.

---

<sup>28</sup>Ley Orgánica de Servicio Público. Corporación de Estudios y Publicaciones. Año 2011.



#### **4.3.6. LAS HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS EN LA LOSEP**

El Art. 114 de la Ley Orgánica de Servicio Público menciona que cuando las necesidades institucionales lo requieran, y existan las disponibilidades presupuestarias correspondientes, la autoridad nominadora podrá disponer y autorizar a la servidora o servidor de las entidades y organismos contemplados en el Artículo 3 de esta Ley, a laborar hasta un máximo de sesenta horas extraordinarias y sesenta suplementarias al mes.

Refiere la ley que no se obligará a la servidora o servidor público a trabajar horas extraordinarias o suplementarias sin el pago correspondiente.

Por necesidad de la administración pública debidamente justificada, la jornada de trabajo podrá exceder el límite de la jornada ordinaria prevista en el artículo 25 de esta ley, siempre que se cuente con la autorización de la máxima autoridad de la institución o su delegado.

Se considerarán horas suplementarias a aquellas en que el servidor labore justificadamente fuera de su jornada legal de trabajo, hasta por cuatro horas posteriores a la misma, hasta por un total máximo de sesenta horas al mes.

Se considerarán horas extraordinarias a aquellas en que el servidor labore justificadamente fuera de su jornada legal de trabajo, a partir de las 24h00 hasta las 06h00 durante los días hábiles; y, durante los días feriados y de descanso obligatorio; hasta por un total máximo de sesenta horas al mes.

El art. 114 dice también que las horas suplementarias y extraordinarias no podrán exceder, cada una, de 60 horas en el mes y serán pagadas, respectivamente, con un recargo equivalente al 25 y 60 por ciento de la remuneración mensual unificada de la servidora o servidor. Para el cálculo de dichas horas se tomará como base la remuneración que perciba la servidora o servidor público que corresponda a la hora de trabajo diurno.

El trabajo que se desarrollare en sábados, domingos o días de descanso obligatorio, será pagado con el 100% de recargo y el trabajo en estos días forman parte de la jornada ordinaria de trabajo de cinco días semanales será pagado con un recargo del 25%.

Exceptúase de los pagos de dichas horas suplementarias o extraordinarias o trabajo desarrollado en días sábados, domingos o días de descanso obligatorio, a las servidoras y servidores públicos que ocupen puestos comprendidos dentro de la escala remunerativa del nivel jerárquico superior.

En caso que una servidora o servidor sea obligado a laborar sobre los límites establecidos en este artículo se le reconocerá el pago de las horas adicionales laboradas, sin perjuicio de las sanciones administrativas, civiles o penales a que hubiere lugar respecto de la autoridad que dispuso la medida.

#### **4.3.7. REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO**

De singular importancia es considerar lo que estipula el Reglamento a la LOSEP, instrumento que operativiza y permite la aplicación a través de sus preceptos de la Ley; así mismo podemos encontrar disposiciones reglamentarias que con absoluta claridad describen las características del pago de horas suplementarias y extraordinarias:

En el Art. 266 del reglamento se menciona que las y los servidores públicos podrán trabajar horas suplementarias o extraordinarias fuera de las jornadas de trabajo establecidas, previa autorización de la autoridad nominadora o su delegado, por necesidades institucionales debidamente planificadas y verificadas por el jefe inmediato y la UATH, siempre y cuando exista la disponibilidad presupuestaria para cubrir estas obligaciones.

Se refiere también que las y los servidores públicos cuyos puestos se encuentran comprendidos en la Escala del Nivel Jerárquico Superior no percibirán el pago por horas suplementarias o extraordinarias.

El cálculo para determinar el valor de la hora diurna de la o el servidor que permita proceder al pago con los respectivos recargos señalados en la LOSEP y en este Reglamento General, correspondiente a las horas suplementarias y a las horas extraordinarias, se efectuará dividiendo la remuneración mensual unificada de la o el servidor para doscientos cuarenta horas (240). A este resultado se le deberá multiplicar, según corresponda, el valor de las horas y aplicar el recargo correspondiente.

En el Art. 267 del Reglamento respecto de las horas suplementarias refiere que son aquellas en las cuales la o el servidor labore justificadamente fuera de su jornada legal de trabajo, hasta por cuatro horas posteriores a la misma y por un máximo de sesenta horas al mes, pudiéndose realizar estas horas suplementarias entre la terminación de la jornada legal y las 24h00 del mismo día.

La institución pagará por este concepto a la o el servidor público la remuneración correspondiente a cada una de las horas de trabajo de la o el servidor público más un veinte y cinco por ciento (25%) de recargo del valor de la hora con respecto a la remuneración mensual unificada.

En el Art. 268 también se describe lo que son las horas extraordinarias, refiriéndose que son aquellas en que la o el servidor labore justificadamente fuera de su jornada legal de trabajo, a partir de las 24h00 hasta las 06h00 durante los días hábiles; y, durante los días feriados y de descanso obligatorio; hasta por un máximo de sesenta horas al mes.

Para el pago de las horas extraordinarias se considerarán los siguientes casos:

- a) Si las horas extraordinarias se desarrollan por parte de la o el servidor, en días hábiles, en el horario establecido en el primer inciso de este artículo, tendrá un recargo del sesenta por ciento (60%) del valor de la hora con respecto a la remuneración mensual unificada de la o el servidor; y,
- b) Si las horas extraordinarias se desarrollan por parte de la o el servidor a cualquier hora, fuera de la jornada legal de trabajo, durante los días sábados, domingos o de descanso obligatorio, se pagará el cien por ciento (100%) de recargo del valor de la hora con respecto a la remuneración mensual unificada de la o el servidor.

En las líneas que anteceden tanto la norma legal como la reglamentaria regulan lo atinente a las horas suplementarias y extraordinarias, explicando en qué casos se puede recurrir al pago al servidor público por este trabajo realizado en tiempos adicionales, sin embargo quedan muchas inquietudes y vacíos legales que no permiten garantizar en forma efectiva el ejercicio de estos derechos laborales.

## **4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA**

### **4.4.1. COLOMBIA**

Las horas extras, según el momento del día o de la jornada en que se causen, son de tres tipos. Cada uno de estos tipos de hora extra, tienen un tratamiento diferente, así:

Las horas extras diurnas son aquellas que se generan cuando un empleado presta sus servicios a una empresa durante la jornada diurna (según lo expresa el Código Sustantivo del Trabajo en el artículo 160 en el numeral 1), habiendo ya cumplido, el empleado, con la jornada ordinaria establecida para un día hábil u ordinario. En otras palabras, la horas extras diurnas son las horas adicionales a la jornada ordinaria de un empleado, siempre y cuando estas horas se den entre las 6:00 am y las 10:00 pm de un día diferente a domingo o festivo.

Según el Código Sustantivo del Trabajo en el artículo 168 numeral 2: "El trabajo extra diurno se remunera con un recargo del veinticinco por ciento (25%) sobre el valor del trabajo ordinario diurno".

De lo anterior podemos interpretar que si un empleado labora una (1) hora extra diurna y el valor de la hora ordinaria diurna del empleado es de \$1.000, el recargo por esta hora extra es de \$250. Como resultado, el valor a cancelar al empleado por esta hora extra es de \$1.250.

Las horas extras nocturnas son aquellas que se generan cuando un empleado presta sus servicios a una empresa durante la jornada nocturna (según lo expresa el Código Sustantivo Del Trabajo en el artículo 160 en el numeral 2), habiendo ya cumplido, el empleado, con la jornada ordinaria establecida para un día hábil u ordinario. En otras palabras, las horas extras nocturnas son las horas adicionales a la jornada ordinaria de un empleado, siempre y cuando

estas horas se den entre las 10:00 pm y las 6:00 am del día siguiente y si el día en que se dan las horas extras no es domingo o festivo.

Según el Código Sustantivo del Trabajo en el artículo 168 numeral 3: "El trabajo extra nocturno se remunera con un recargo del setenta y cinco por ciento (75%) sobre el valor del trabajo ordinario diurno".

De lo anterior podemos interpretar que si un empleado labora una (1) hora extra nocturna y el valor de la hora ordinaria diurna del empleado es de "1.000, el recargo por esta hora extra es de \$750. Como resultado, el valor a cancelar al empleado por esta hora extra es de \$1.750.

Al igual que en los días hábiles u ordinarios (lunes a sábado sin festivos), en los cuales se da el trabajo suplementario (horas extras diurnas y nocturnas), en los días domingos y festivos ocurre lo mismo si el empleado ha cumplido con la jornada establecida y por diversas razones, es necesario extender esta jornada. En este aparte vamos a tratar únicamente el tema de las horas extras generadas en estos días pero más adelante se tocará el tema del recargo por trabajo dominical y festivo.

Las horas extras dominicales y festivas se dividen a su vez en:

Las horas extras dominicales o festivas diurnas, son aquellas que se generan cuando un empleado presta sus servicios a una empresa durante la jornada diurna (según lo expresa el Código Sustantivo del Trabajo en el artículo 160 en el numeral 1), habiendo ya cumplido, el empleado, con la jornada ordinaria establecida para un día domingo o festivo en particular. En otras palabras, las horas extras dominicales o festivas diurnas son las horas adicionales a la jornada ordinaria de un empleado, siempre y cuando estas horas se den entre las 6:00 am y las 10:00 pm de un domingo o festivo.

Según el Código Sustantivo del Trabajo en el artículo 168 numeral 2: "El

trabajo extra diurno se remunera con un recargo del veinticinco por ciento (25%) sobre el valor del trabajo ordinario diurno." y

Según el artículo 179 numeral 1: "El trabajo en domingo o festivo se remunerará con un recargo del setenta y cinco por ciento (75%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas".

De lo anterior podemos interpretar que si un empleado labora una (1) hora extra festiva o dominical diurna y el valor de la hora ordinaria diurna del empleado es de \$1.000, el recargo por esta hora extra es de \$1.000 por dos motivos:

- a) Las horas extras diurnas tienen un recargo del 25%, es decir, \$250 y
- b) Por ser una hora laborada en un domingo o festivo, tiene un recargo del 75% es decir, \$750.

Como resultado, el valor a cancelar al empleado por esta hora extra es de \$2.000.

Las horas extras dominicales o festivas nocturnas, son aquellas que se generan cuando un empleado presta sus servicios a una empresa durante la jornada nocturna (según lo expresa el Código Sustantivo del Trabajo en el artículo 160 en el numeral 2), habiendo ya cumplido, el empleado, con la jornada ordinaria establecida para un día domingo o festivo en particular. En otras palabras, las horas extras dominicales o festivas nocturnas son las horas adicionales a la jornada ordinaria de un empleado, siempre y cuando estas horas se den entre las 10:00 pm y las 6:00 am del día siguiente y si el día en que se dan estas horas extras no es un día hábil u ordinario.

Según el Código Sustantivo del Trabajo en el artículo 168 numeral 3: "El trabajo extra nocturno se remunera con un recargo del setenta y cinco por

ciento (75%) sobre el valor del trabajo ordinario diurno." y

Según el artículo 179 numeral 1: "El trabajo en domingo o festivo se remunerará con un recargo del setenta y cinco por ciento (75%) sobre el salario ordinario en proporción a las horas laboradas".

Se dice que las horas de trabajo están fuera de estos parámetros cuando el empleado ha cumplido con su jornada de trabajo ordinaria, cuando la jornada de trabajo se ejecuta en horas de la noche (a partir de las 10:00 y hasta las 6:00 am del día siguiente) o cuando la jornada de trabajo se ejecuta en un día domingo o festivo.

#### **4.4.2. COSTA RICA**

De conformidad con el Código de Trabajo (artículo No.139), la Normativa de Relaciones Laborales de la CCSS y las disposiciones emitidas para la confección, trámite y pago de tiempo extraordinario, las jornadas extraordinarias se constituyen por el trabajo efectivo ejecutado fuera de los límites del horario ordinario pactado entre las partes. En términos generales, la normativa identifica tres tipos de jornadas ordinarias, cuyo detalle se presenta en la Tabla 1.

Debe indicarse que en cuanto a la definición de las jornadas laborales, el artículo 133 del Código de Trabajo establece que los lineamientos indicados en dicho ordenamiento son de observancia general, pero se aceptan soluciones especiales para ciertas modalidades de trabajo así como los convenios alternativos que acuerden las partes, con sujeción a límites legales

Con fundamento en la Normativa de Relaciones Laborales (artículo 18), el tiempo laborado que exceda los límites señalados en cuanto a máximo de horas semanales, se considera jornada extraordinaria y deberá ser remunerado a tiempo y medio (50% adicional del salario ordinario devengado)



y como el doble en días feriados, asuetos y fines de semana. Lo anterior también se respalda en lo establecido en el Código de Trabajo, artículos Nos. 149y 152 y en el Instructivo para la Confección, Trámite y Pago de Tiempo Extraordinario, numeral 2.5.4.

Para efectos del pago de tiempo extraordinario, deben tenerse presente las particularidades de casos de funcionarios cuyos días libres no corresponden, necesariamente, a fines de semana, así como las fórmulas de cálculo que aplican para ciertas modalidades (ver numeral 1.3 de este informe).

El tiempo total de trabajo efectivo diario de un funcionario, será hasta por el límite de doce horas incluida la jornada ordinaria, salvo que por las necesidades propias de los servicios que presta la Institución, se haga del todo necesario que el trabajador(a) labore una jornada mayor. Normalmente el trabajo extraordinario se considera un hecho aislado y excepcional, por lo que no es permitido que se efectúe de manera permanente, excepto en aquellos casos en donde la obligatoriedad y continuidad de la prestación de servicios lo requiera.

#### **4.4.3. CHILE**

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 del Código del Trabajo, jornada extraordinaria es aquella que excede de la jornada ordinaria máxima legal (45 horas semanales) o de la pactada si es menor.

Es del caso señalar que el legislador ha establecido que las horas extraordinarias sólo se pueden pactar para atender necesidades o situaciones temporales de la empresa y los pactos, que deben constar por escrito, pueden tener una vigencia transitoria no superior a tres meses, pudiendo renovarse.

En todo caso, las horas extraordinarias pueden realizarse existiendo las condiciones señaladas siempre que no sean perjudiciales para la salud del

trabajador según la naturaleza de las faenas. Por otra parte, si bien es cierto el legislador estableció la obligación de pactar las horas extraordinarias por escrito, en forma previa a su realización, también estableció que, no obstante la falta de pacto escrito, se consideran extraordinarias las horas que se trabajen en exceso de la jornada pactada con conocimiento del empleador.

Así las cosas, serán horas extras y deberán pagarse como tales todo exceso por sobre la jornada ordinaria, aun cuando expresamente en el contrato u otro documento se haya dejado constancia que son horas extras sólo si han sido autorizadas por el empleador o el jefe directo del dependiente. Para determinar las horas extraordinarias el empleador debe, al término de cada semana, sumar en el registro de control de asistencia que lleve las horas laboradas y consignar el resultado en el mismo registro, firmando el trabajador en señal de conformidad.

Si la suma arroja un monto superior a la jornada pactada, el exceso serán horas extraordinarias que deberán pagarse con el recargo legal en la oportunidad en que se paguen las remuneraciones, por el contrario, si la suma da un monto inferior a las 45 horas o de la jornada pactada si es menor, entonces el dependiente no habrá cumplido su obligación contractual pudiendo el empleador descontar las horas que faltaron para cumplir la jornada ordinaria convenida, descuento que efectuará al momento de pagar las remuneraciones.

#### **4.4.4. ARGENTINA**

Dentro del Régimen legal de la prestación laboral, se incluyen las normas que se refieren a los aspectos de la relación laboral vinculados con los horarios de trabajo, pausas, condiciones ambientales, y las vinculadas con la labor desarrollada por las mujeres y los menores que tienen un régimen especial.

Respecto a la jornada de trabajo, el legislador ha fijado un límite máximo del débito del trabajador en lo concerniente a las horas diarias de labor en que éste puede poner su capacidad laboral a disposición del empleador.

La limitación de la jornada de trabajo tiene en la República Argentina jerarquía constitucional, ya que el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, preceptúa que deberá asegurársela trabajador, mediante las correspondientes leyes, la “jornada limitada, descanso y vacaciones pagados”. La ley 11.544, que data del año 1929, regula la jornada de trabajo, y la Ley de Contrato de Trabajo recepta sus disposiciones - artículos 196 a 207- , por lo que resulta necesario coordinar los dos cuerpos legales.

Sólo por excepción, el empleado se ve obligado a prestar servicios fuera del horario de trabajo: 1) en caso de peligro; 2) accidente ocurrido o inminente de fuerza mayor; 3) por exigencias excepcionales de la economía nacional o de la empresa. La pauta que establece la ley para apreciar la situación de necesidad constituye una aplicación práctica de los principios de solidaridad, colaboración y buena fe, que son elementos básicos del cumplimiento de la relación laboral, (arts. 62 y 63 de la Ley de Contrato de Trabajo).

A fin de determinar la existencia del débito extraordinario, hay que juzgar la situación - la norma se refiere al comportamiento del trabajador- en base al criterio de colaboración en el logro de los fines de la empresa. Para que la negativa del empleado constituya un incumplimiento contractual, la exigencia de la prestación de tareas en horas suplementarias habrá de fundarse en razones objetivas y serias que afecten directamente a la empresa o a la comunidad global, tal el caso de ampliar la labor diaria ante la necesidad de brindar asistencia en razón de un cataclismo o de una situación de emergencia.

El artículo 21 de la Ley de Contrato de Trabajo se refiere a la fuente más común por la cual dos partes se vinculan laboralmente: el contrato de trabajo que, generalmente, antecede y disciplina el vínculo en su desenvolvimiento.

El referido artículo establece que existe contrato de trabajo, cualquiera sea su forma o denominación, siempre que una persona física se obligue a realizar actos, ejecutar obras o prestar servicios a favor de otra, bajo la dependencia de ésta, durante un período determinado o indeterminado de tiempo, mediante el pago de una remuneración.

La Jornada extraordinaria es aquella en la que se trabaja en exceso sobre la jornada máxima legal, es decir que un trabajador por este concepto, no puede superar los topes legales de horas extraordinarias (3 horas diarias, 48 semanales, 320 anuales).

El pago de tiempo de trabajo extra se efectúa con un recargo sobre el salario/hora ordinario habitual de 50% en días normales y, de 100% en días feriados (estos porcentajes no pueden ser disminuidos por Convenio Colectivo de Trabajo).

La realización de horas extras es obligatoria para el trabajador cuando provengan de la necesidad de hacer frente a accidentes, peligros, o exigencias extraordinarias de la economía nacional o de la empresa.

## **5. MATERIALES Y MÉTODOS**

Acorde con la naturaleza del problema jurídico, utilicé métodos generales y particulares, con las técnicas relativas que presentaré a continuación:

### **5.1. MATERIALES**

El desarrollo del trabajo investigativo se direccionó con la utilización de material bibliográfico, la utilización de obras literarias de carácter jurídico referentes a la problemática planteada, revistas jurídicas y páginas web especializadas, diccionarios de Derecho, información de periódicos, entre otros, con los cuales se realizaron los marcos referenciales o revisión de literatura. Los materiales de escritorio, útiles de oficina, entre papel, esferográficos, carpetas, cd, flash memory, Recursos Técnicos, entre otros, el uso de computadora, impresora, copiadora, scanner, grabadora.

### **5.2. MÉTODOS**

Dentro del proceso investigativo, apliqué los métodos: el Método Científico, que fue el instrumento adecuado que me permitió llegar al conocimiento de los fenómenos que se producen en la naturaleza y en la sociedad, mediante la conjugación de la reflexión comprensiva y el contacto directo con la realidad objetiva, puesto que es considerado como el método general del conocimiento.

La utilización de los Métodos: Analítico y sintético, Deductivo, e Inductivo, implicó conocer la realidad de la problemática de investigación, partiendo desde lo particular para llegar a lo general, en algunos casos, y segundo partiendo de lo general para arribar a lo particular y singular del problema, puesto que la investigación trasciende al campo institucional, la problemática se vuelve más compleja, con lo cual me remití al análisis de la Constitución

de la República del Ecuador y de la Ley orgánica del servicio público, para asimilar jurídicamente lo sucinto que fue la clave del éxito en la investigación. Con el método analítico pude investigar las diferentes implicaciones y efectos negativos que produce la deficiente práctica del derecho administrativo, especialmente el relacionado con el pago de horas suplementarias y extraordinarias al servidor público y la afectación de sus derechos y principios de carácter laboral por la falta de planificación para establecer en forma obligatoria la disponibilidad presupuestaria para su pago.

También estuvo presente el método sintético mediante el cual relacioné hechos aparentemente aislados, que me permitan sustentar la existencia de limitaciones y falencias en las leyes que regulan el régimen contractual en el sector público.

El método estadístico, me permitió establecer el porcentaje referente a las encuestas y conocer los resultados positivos o negativos de la hipótesis.

### **5.3. PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS**

Los procedimientos utilizados fueron, el documental - bibliográfico y de campo comparativamente que me llevó a encontrar las diferentes normas comunes en el ordenamiento jurídico nacional y comparado, para descubrir sus relaciones y estimular sus diferencias o semejanzas, y por tratarse de una investigación analítica se manejó también la hermenéutica dialéctica en la interpretación de los textos que fueron necesarios.

Como técnicas de investigación para la recolección de la información utilicé fichas bibliográficas, fichas nemotécnicas y de transcripción, con la finalidad de recolectar información doctrinaria, y la recolección de la información a través de la aplicación de la técnica de la encuesta.

La encuesta fue aplicada en un número de treinta abogados en libre ejercicio profesional, por tratarse de reformas de carácter legal.

Finalmente los resultados de la investigación recopilada durante su desarrollo fueron expuestos en el Informe Final, el que contiene la recopilación bibliográfica y análisis de los resultados, que fueron expresados mediante cuadros estadísticos; y, culminé realizando la comprobación de los objetivos, finalicé redactando las conclusiones, recomendaciones y elaboré un proyecto de reformas legales que son necesarias para adecuarla a la legislación ecuatoriana.

## 6. RESULTADOS

### 6.1. ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS

#### PREGUNTA NRO. 1

¿EN UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA SOCIAL COMO EL NUESTRO, CONSIDERA USTED QUE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS POR EL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES HAN SIDO INSUFICIENTES PARA GARANTIZAR EL PAGO DE TODAS LAS PRESTACIONES QUE POR DERECHO LE CORRESPONDEN AL SERVIDOR PÚBLICO?

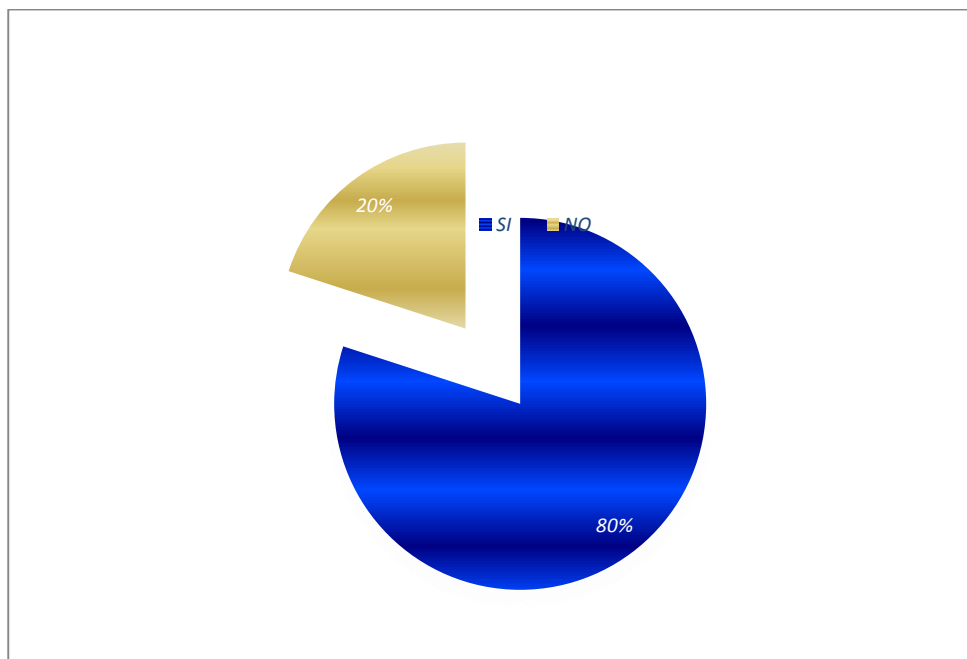
#### CUADRO NRO. 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	6	20 %
SI	24	80 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio  
Autor: Carlos Maza



**GRÁFICO 1**



### **INTERPRETACIÓN**

De los 30 encuestados, 24 personas que equivalen al 80 % de la muestra consideran que en efecto dentro de la administración pública institucional existe una seria problemática en cuanto se refiere al reconocimiento de los derechos del servidor público, por lo que afirman que el Ministerio de Relaciones Laborales no ha desarrollado con amplitud políticas públicas orientadas a garantizar dentro un estado constitucional de derechos y justicia social como el nuestro el pago de todas las prestaciones que por derecho le corresponden al funcionario; mientras que 6 personas equivalentes al 20 % de la muestra encuestada consideran que el estado a través del Ministerio de Relaciones Laborales si ha contribuido mediante sus proyectos estratégicos a

fortalecer el reconocimiento de los derechos del servidor público en el Ecuador.

## **ANÁLISIS**

Los resultados obtenidos respecto de lo consultado en esta pregunta nos conducen a determinar que un importante sector del foro jurídico estima que hay problemas y falencias efectivamente dentro de la institucionalidad pública respecto del reconocimiento de los derechos del servidor público y específicamente relacionado con el pago de las prestaciones que por ley deben ser satisfechas en provecho del funcionario, lo cual afecta en gran medida la estabilidad económica personal y familiar, esto repercute negativamente en el desarrollo y convivencia de las familias ecuatorianas, pues se produce un desconocimiento de las conquistas laborales, de las políticas públicas y del mismo marco constitucional que hasta la sociedad se ha manifestado es garantista del régimen laboral y contractual en el sector público en el Ecuador.

## PREGUNTA NRO. 2

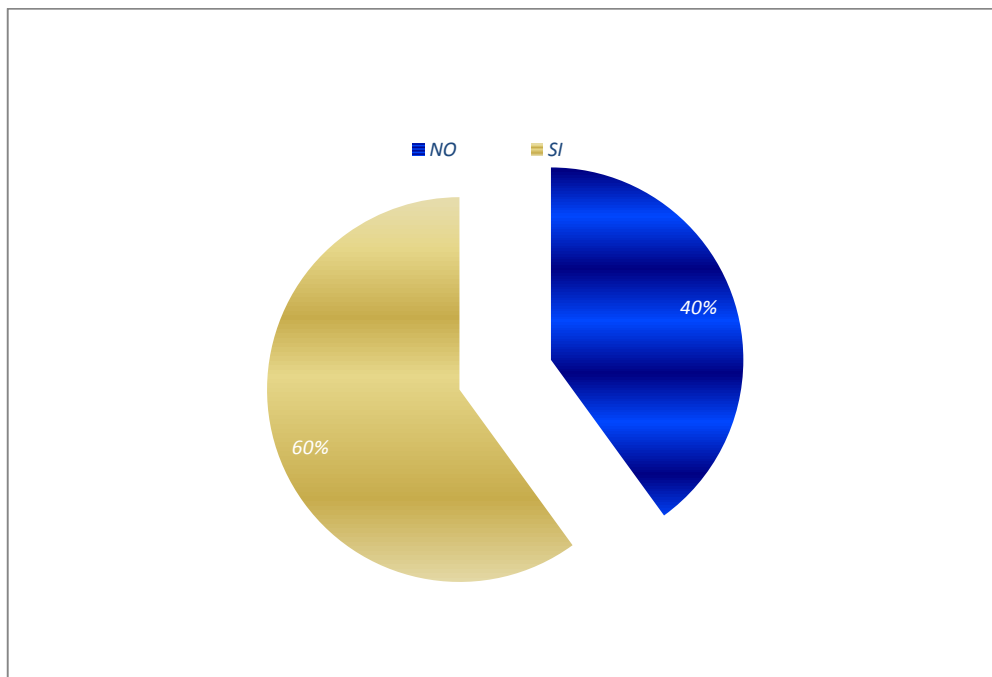
¿CONSIDERA USTED QUE HA EXISTIDO UN ABUZO Y EXCESO DE PODER INSTITUCIONAL POR LA RECURRENCIA A EXIGIR LABORAR AL SERVIDOR PÚBLICO FUERA DE SU JORNADA LEGAL DE TRABAJO DE OCHO HORAS?

### CUADRO NRO. 2

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	12	40 %
SI	18	60 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio  
Autor: Carlos Maza

### GRÁFICO 2



## **INTERPRETACIÓN**

De las treinta personas encuestadas, 18 equivalentes al 60 % de la muestra poblacional, estiman que en el Ecuador existe un conflicto estructural dentro de la institucionalidad pública, pues ha sido evidente que ha existido un abuso y exceso de poder institucional por la recurrencia a exigir laborar al servidor público fuera de su jornada legal de trabajo de ocho horas; mientras que 12 personas que equivalen al 40 % de la muestra seleccionada estiman que bajo ningún concepto puede interpretarse que constituye una afectación de derechos laborales el hecho de que el servidor deba trabajar en tiempo suplementario.

## **ANÁLISIS**

Los resultados obtenidos respecto de lo consultado en esta pregunta permiten inferir importantes criterios que abogados en libre ejercicio que concuerdan en forma mayoritaria con el hecho de que ha existido un abuso y exceso de poder institucional por la recurrencia a exigir laborar al servidor público fuera de su jornada legal de trabajo de ocho horas, lo cual si bien en algunos casos ha sido retribuido, es un indicador negativo que propende a considerar al funcionario como un ente obligado a trabajar fuera de su jornada legal a cambio de un porcentaje o rubro, lo cual se interpreta como una conducta riesgosa que trae algunos efectos en la estabilidad emocional, mental y familiar del servidor público.

### PREGUNTA NRO. 3

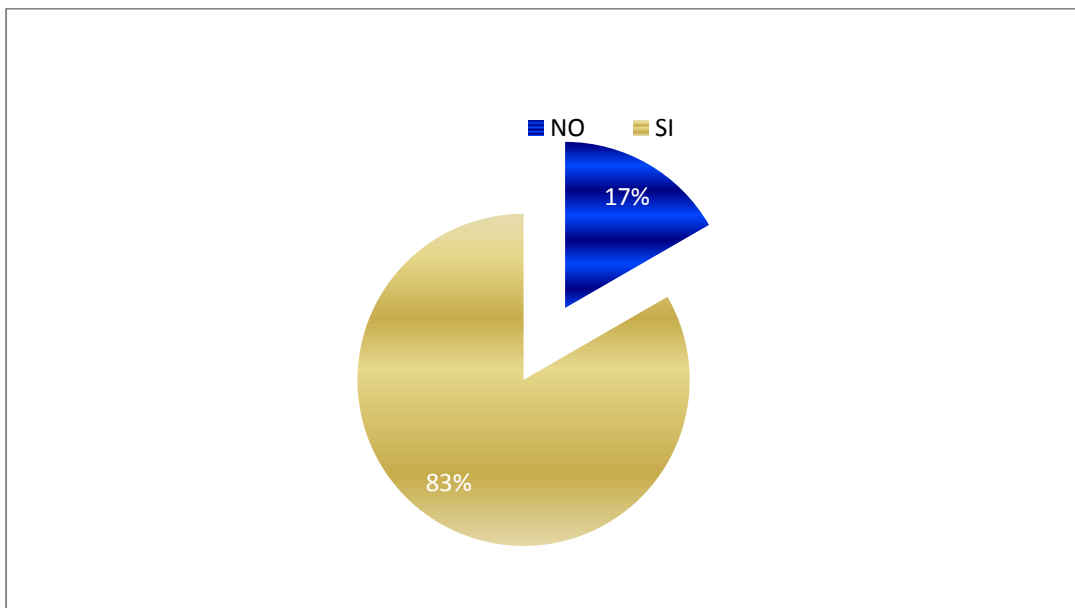
¿ESTÁ DE ACUERDO USTED EN QUE EL PAGO DE LAS HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS AL SERVIDOR PÚBLICO HA SIDO CANCELADO CON RETRASO Y EXCESIVA DEMORA, Y QUE INCLUSO EN CIERTOS CASOS NO HA SIDO RETRIBUIDO POR LA INSTITUCIÓN PÚBLICA?

**CUADRO NRO. 3**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	5	16.6 %
SI	25	83.3 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio  
Autor: Carlos Maza

**GRÁFICO 3**



## **INTERPRETACIÓN**

De las 30 personas encuestadas, 25 que equivalen al 83.33 % de la muestra encuestada responden con gran convencimiento que el pago de las horas suplementarias y extraordinarias al servidor público ha sido cancelado con retraso y excesiva demora, y que incluso en ciertos casos no ha sido retribuido por la institución pública; por otra parte, 5 personas equivalentes al 16.6 % no están de acuerdo con tal aseveración, pues consideran que el pago por tiempo suplementario y extraordinario dentro de la institucionalidad pública siempre ha sido cancelado y que si bien ha habido retrasos ha sido por cuestiones inherentes a la acreditación de los fondos desde las diferentes carteras de estado.

## **ANÁLISIS**

De los resultados obtenidos se puede determinar una reflexión de los encuestados en torno a lo consultado que en forma mayoritaria nos permite identificar que si se vulneran derechos laborales del funcionario público, ya que el pago de las horas suplementarias y extraordinarias al servidor público ha sido cancelado con retraso y excesiva demora, y que incluso en ciertos casos no ha sido retribuido por la institución pública, este ha sido un escenario en el que últimamente se ha desenvuelto las relaciones laborales en el sector público, en primer lugar la exigencia a laborar en tiempo adicional, luego la cancelación tardía por concepto de horas suplementarias y extraordinarias y en el tercer lugar, que ha sido el caso de algunos funcionarios, el no pago por este trabajo adicional, lo cual representa el abuso institucional y estatal y una clara evidencia del menoscabo de los derechos del servidor público.

#### PREGUNTA NRO. 4

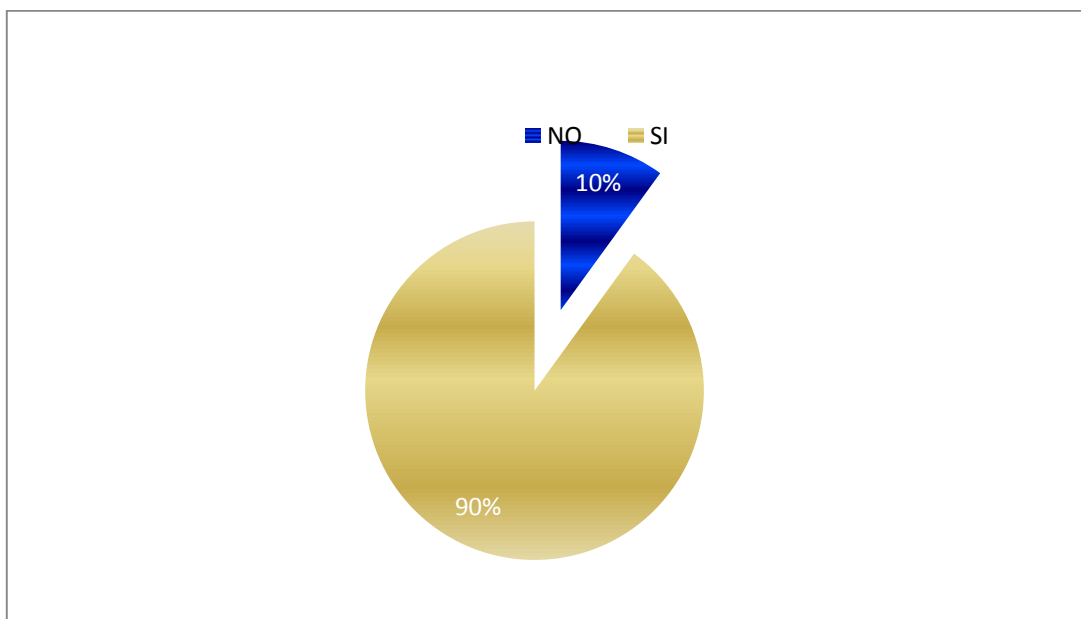
¿CONSIDERA USTED QUE EL PAGO DE LAS HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS HA ESTADO SUPERDITADO A LA DISCRECIONALIDAD DEL ÓRGANO O DEPENDENCIA PÚBLICA EN VIRTUD DE LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA EXISTENTE?

#### CUADRO NRO. 4

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

Fuente: Abogados en libre ejercicio  
Autor: Carlos Maza

#### GRÁFICO 4



## **INTERPRETACIÓN**

De las 30 personas encuestadas 27 que corresponde al 90 % de la muestra seleccionada contestan positivamente, que en la realidad cotidiana dentro del sector público, el pago de las horas suplementarias y extraordinarias ha estado superditado a la discrecionalidad del órgano o dependencia pública en virtud de la disponibilidad presupuestaria existente, siendo que únicamente en el caso de la existencia de recursos se puede autorizar el trabajo de carácter adicional; por el contrario 3 personas equivalentes al 10% de la muestra seleccionada contestan que no, que no hay ningún abuso de discrecionalidad para el pago por el trabajo suplementario o extraordinario, que su pago está reglamentado apropiadamente dentro del ordenamiento jurídico ecuatoriano.

## **ANÁLISIS**

Los resultados obtenidos nos permiten obtener un diagnóstico importante en relación a las necesidades institucionales para las cuales puede procederse a autorizar el trabajo en jornadas suplementarias y extraordinarias, sin embargo hay un despropósito por así decirlo, pues si bien estas pueden ser autorizadas, hay un condicionante, esto es que exista disponibilidad de fondos, es decir, si es que dentro de la planificación institucional no se contempló este rubro dentro del presupuesto institucional, no es factible el pago por concepto de este trabajo adicional, y desde esta perspectiva se puede afirmar que el pago de las horas suplementarias y extraordinarias ha estado superditado a la discrecionalidad del órgano o dependencia pública en virtud de la disponibilidad presupuestaria existente, siendo que únicamente en el caso de la existencia de recursos se puede autorizar el trabajo de carácter adicional.



### PREGUNTA NRO. 5

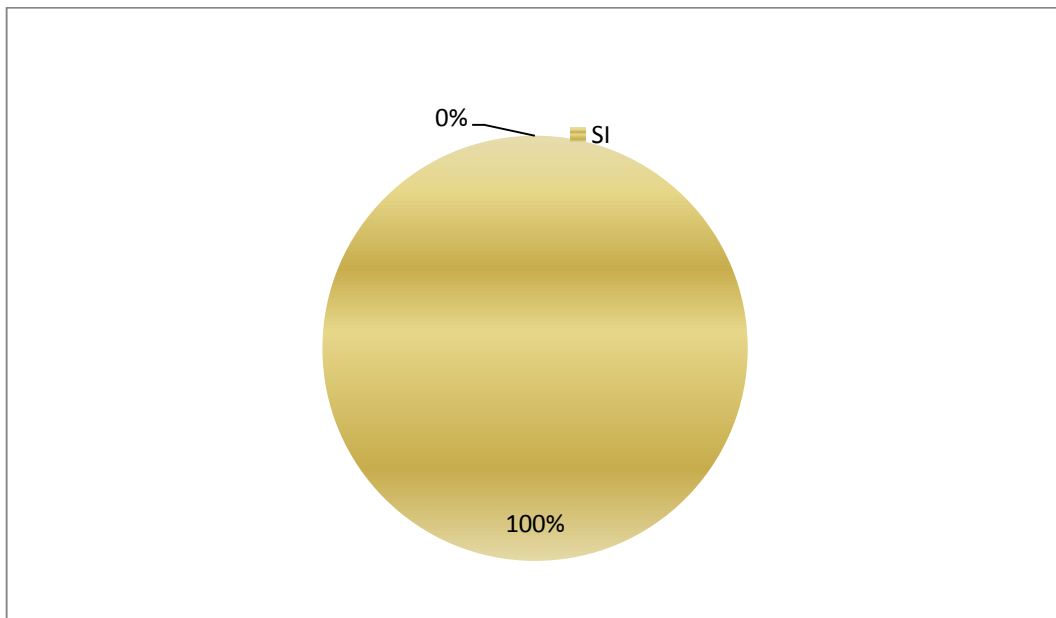
¿CONSIDERA USTED NECESARIA UNA REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO PARA REGULAR APROPIADAMENTE EL ART. 114 EN RELACIÓN AL PAGO DE HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS?

**CUADRO NRO. 5**

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
NO	0	0 %
SI	30	100 %
TOTAL	30	100 %

Fuente: Abogados en libre ejercicio  
Autor: Carlos Maza

**GRÁFICO 5**



### INTERPRETACIÓN

De las treinta personas encuestadas, en su totalidad afirman estar de acuerdo con lo consultado en referencia a la necesidad de que el asambleísta revise

urgentemente el marco jurídico contenido en ley orgánica del servicio público para incorporar modificaciones al texto del art. 114 en relación al pago de horas suplementarias y extraordinarias.

## **ANÁLISIS**

Los resultados que se obtienen en la pregunta nro. 5 son determinantes para confirmar el problema identificado en la presente investigación; con absoluto convencimiento el pronunciamiento del encuestado refleja una posición frontal frente a la necesidad de reformar la normativa contenida en el Art. 114 de la LOSEP, pues la realidad nacional nos permite evidenciar la existencia de un conflicto de orden jurídico y social, pues sucede que dentro de la institucionalidad pública no existe disponibilidad presupuestaria debidamente planificada para el pago de las horas suplementarias y extraordinarias, por lo que el servidor público es conminado indirectamente a laborar fuera de su jornada legal de trabajo sin ningún reconocimiento o pago por este tiempo adicional en la prestación de servicio, esto sucede porque la ley es discrecional y abstracta al establecer que estas horas serán canceladas siempre y cuando exista disponibilidad presupuestaria, lo cual lo podemos verificar al revisar el art. 114 que precisamente propongo reformar.

## **7. DISCUSIÓN**

### **7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS**

Al inicio de mí trabajo investigativo me propuse la verificación de cuatro objetivos, uno general y tres específicos, siendo éstos los siguientes:

#### **OBJETIVO GENERAL:**

- Determinar que el exceso de discrecionalidad por la falta de planificación para la disponibilidad presupuestaria para el pago de horas suplementarias y extraordinarias referidas en el Art. 114 de la Ley Orgánica de Servicio Público afecta y vulnera los derechos de los servidores públicos.

Este objetivo se encuentra plenamente justificado en razón de que se ha analizado en forma pausada y reflexiva el marco legal en relación al pago de horas suplementarias y extraordinarias, habiéndose verificado que existe exceso de discrecionalidad por la falta de planificación para la disponibilidad presupuestaria para el pago de dichos rubros.

#### **OBJETIVOS ESPECIFICOS:**

- Identificar las inconsistencias existentes en la LOSEP y su contradicción con la norma y el principio constitucional respecto del pago de horas suplementarias y extraordinarias.

El primer objetivo específico ha sido demostrado en virtud de que la población encuestada ha dado razón de las incongruencias existentes entre la norma de carácter superior y la norma ordinaria, es decir por una parte se la Constitución exige el reconocimiento irrestricto de los derechos laborales y por otra parte la LOSEP mantiene disposiciones que se contraponen en forma evidente.

- Demostrar que existe una omisión dentro de la institucionalidad pública al no planificar adecuadamente dentro de sus presupuestos

institucionales, la disponibilidad financiera para el pago de horas suplementarias y extraordinarias.

El segundo objetivo ha sido demostrado de igual forma, es decir la muestra encuestada está de acuerdo en que las instituciones públicas por negligencia e impericia de las unidades de planificación y financieras no han cumplido con un deber y obligación institucional de prever el pago de horas suplementarias y extraordinarias.

- Proponer una reforma a la Ley Orgánica del Servicio Público con el objetivo de que se regule y tutele en forma efectiva el pago de las de horas suplementarias y extraordinarias en beneficio del servidor público.

El tercer objetivo ha sido en forma contundente demostrado, pues se ha receptado el criterio legal de funcionarios experimentados y con conocimiento pleno del problema y adicionalmente se ha sustentado posiciones y argumentos en base a conceptos de autores del derecho laboral y principalmente en el marco jurídico internacional atinente a la tutela y protección de derechos de los trabajadores.

## **7.2. CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS**

La Hipótesis planteada en el proyecto de investigación fue la siguiente:

El exceso de discrecionalidad en las instituciones públicas por la falta de planificación para la disponibilidad presupuestaria para el pago de horas suplementarias y extraordinarias referidas en el Art. 114 de la Ley Orgánica de Servicio Público afecta y vulnera los derechos de los servidores públicos., lo cual genera una inestabilidad preocupante en los ámbitos social, jurídico, financiero y emocional.

Concomitantemente, con la verificación de los objetivos, se ha logrado contrastar la hipótesis planteada, estableciéndose la pertinencia de demostrar la necesidad apremiante de reformar el marco normativo constante en la LOSEP para propiciar un cambio estructural en el régimen jurídico contractual en el Ecuador, dadas las circunstancias negativas en las que se desarrollan

las relaciones laborales entre servidores públicos y estado en relación al pago de horas suplementarias y extraordinarias.

### **7.3. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL**

En el proceso de investigación alrededor de una problemática identificada en la esfera de la práctica del derecho administrativo se han podido sustentar interesantes tesis que respaldadas por un marco teórico-doctrinario y jurídico que nos permiten afirmar que el contrato de servicios ocasionales en el Ecuador a partir de la vigencia de la Ley Orgánica de Servicio Público ha generado una problemática aguda para el servidor público.

El régimen jurídico contractual en el Ecuador ha mostrado falencias y limitaciones de orden estructural, la administración pública institucional ha generado como en ningún otro tiempo un nivel de inestabilidad alarmante para el funcionario público que no ha encontrado en la ley que rige su actividad la suficiente tutela para el ejercicio de sus derechos.

El reconocimiento de los derechos laborales no puede quedar relegados ni postergarse su observancia que es de carácter obligatorio, la condición de estado constitucional de derechos y justicia social obliga al asambleísta a considerar las incongruencias jurídicas expuestas entre la ley de servicio público y la constitución de derechos que debe ser el punto de partida que garantice el efectivo goce y ejercicio de los derechos fundamentales.

Con la investigación de campo realizada que permitió receptar el criterio legal de funcionarios experimentados y con conocimiento pleno del problema, y adicionalmente con las posiciones y argumentos en base a conceptos de autores del derecho laboral y principalmente referidos en en el marco jurídico internacional atinente a la tutela y protección de derechos de los trabajadores, se puede afirmar que existe la suficiente razón para plantear mejoras a la normativa existente, esto es al artículo 114 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

## 8. CONCLUSIONES

- El contrato de servicios ocasionales en el Ecuador ha propiciado circunstancias adversas y negativas para el servidor público en razón de las escasas de garantías de estabilidad que ofrece esta modalidad contractual, situación que agrava y perjudica los demás intereses subjetivos del funcionario público como el derecho al pago del trabajo complementario o suplementario.
- El estado ecuatoriano a través de las instituciones públicas no ha regulado apropiadamente la planificación presupuestaria para el pago a los servidores públicos por concepto de las horas suplementarias y extraordinarias.
- El retraso, la falta de celeridad y en algunos casos el no reconocimiento económico en el pago de las horas suplementarias y extraordinarias atenta contra derechos de carácter intangible e irrenunciable del servidor público reconocidos por la Constitución de la República.
- Las instituciones del sector público han abuzado y se han excedido en la aplicación de sus facultades discrecionales, al conminar a laborar en jornadas suplementarias y extraordinarias, afectando de esta forma al estabilidad familiar y personal del servidor público, quien se ha visto obligado a trabajar en estos periodos a cambio de un porcentaje adicional de carácter económico.

- Las instituciones, órganos y entidades del sector público a través de sus máximas autoridades no han aplicado el régimen disciplinario a los funcionarios de las unidades financieras que por omisión han incumplido con la adecuada planificación presupuestaria para hacer efectiva la disponibilidad de recursos para el pago de horas suplementarias y extraordinarias.

## 9. RECOMENDACIONES

- Se debe instar al debate público a la sociedad civil, al foro jurídico e institucionalidad pública y privada en el Ecuador a efecto de fortalecer procesos de concertación con los representantes del Gobierno, buscando equilibrio de las relaciones laborales entre servidores y estado, generando acciones positivas de reconocimiento de derechos y regulaciones legales acordes con la Constitución de derechos en el Ecuador.
- El Ministerio de Relaciones Laborales como órgano de control del régimen contractual del sector público debe fortalecer sus procesos de verificación en las instituciones públicas para hacer cumplir el pago puntual de las horas suplementarias y extraordinarias, evitando la discrecionalidad de algunas instituciones para el reconocimiento de este derecho laboral.
- La administración pública central e institucional debe generar por intermedio del Ministerio de Relaciones Laborales mecanismos y condiciones de fortalecimiento de los presupuestos institucionales a fin de generar condiciones favorables que permitan la disponibilidad presupuestaria para el pago de las horas suplementarias y extraordinarias.
- Es necesario que las instituciones, órganos y entidades del sector público a través de sus máximas autoridades apliquen el régimen disciplinario a los funcionarios de las unidades financieras que por omisión han



incumplido con la adecuada planificación presupuestaria para hacer efectiva la disponibilidad de recursos para el pago de horas suplementarias y extraordinarias.

- Es necesario reformar la Ley Orgánica del Servicio Público para permitirle al servidor público el efectivo goce y tutela de sus derechos laborales a través de condiciones y escenarios mínimos de desarrollo, crecimiento personal, capacitación y estabilidad laboral, así como de reconocimiento de todos y cada uno de sus derechos laborales.
  
- Es indispensable proceder a reformar el art. 114 de la LOSEP a efecto de evitar la discrecionalidad del órgano o dependencia pública en la planificación presupuestaria y garantizar la existencia de la disponibilidad presupuestaria para el pago de horas suplementarias y extraordinarias.

## **9.1. PROYECTO DE REFORMA LEGAL A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO**

### **LA ASAMBLEA NACIONAL**

#### **EL PLENO:**

#### **Considerando:**

*Que, la Constitución de la República del Ecuador, en el Capítulo Séptimo del Título IV, dispone que la administración pública constituye un servicio a la colectividad, y se señala las instituciones que integran el sector público y las personas que tienen la calidad de servidoras y servidores públicos;*

*Que, es necesario que todas las servidoras y servidores de las instituciones y organismos que conforman el sector público se rijan por la Ley que regula el servicio público;*

*Que conforme lo señala el Art. 1 de la Constitución de la República, el Ecuador es un estado constitucional de derechos y justicia social, en el que el ejercicio y goce de los derechos provenientes de la relación laborales deben garantizarse en forma efectiva;*

*; y,*

*En ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 171 numeral 9 de la Constitución, expide la siguiente:*

### **LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO**

*Art. 1.- Modifíquese el Art. 114 por el siguiente:*

*“Art. 114.- Pago por horas extraordinarias o suplementarias.- En caso de necesidad institucional y se requiera que el servidor público labore en jornadas suplementarias y extraordinarias, la institución, entidad u órgano de la administración pública garantizará la existencia de la disponibilidad*

*presupuestaria para el pago correspondiente al funcionario que ha laborado en tiempo adicional a su jornada legal de trabajo. La unidad administrativa financiera de cada dependencia se encargará de incluir en la planificación presupuestaria institucional el rubro correspondiente para el pago de las horas suplementarias y extraordinarias.*

*La autoridad nominadora podrá disponer y autorizar a la servidora o servidor de las entidades y organismos contemplados en el Artículo 3 de esta Ley, a laborar hasta un máximo de sesenta horas extraordinarias y sesenta suplementarias al mes.*

*No se obligará a la servidora o servidor público a trabajar horas extraordinarias o suplementarias sin el pago correspondiente, y en caso de retraso o no pago del rubro correspondiente a horas suplementarias y extraordinarias, se aplicará el régimen disciplinario al funcionario de la unidad respectiva que por omisión no haya incluido en la planificación presupuestaria institucional el rubro correspondiente para el pago de estos estipendios.*

*Por necesidad de la administración pública debidamente justificada, la jornada de trabajo podrá exceder el límite de la jornada ordinaria prevista en el artículo 25 de esta ley, siempre que se cuente con la autorización de la máxima autoridad de la institución o su delegado.”*

*Artículo final: Esta ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial.*

*Dado en el Distrito Metropolitano de Quito de la República del Ecuador, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los días del mes de... de 2014.*

**f. Presidenta de la Asamblea**

**f. Secretario (a)**

## 10. BIBLIOGRAFÍA

### NORMATIVA

CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR  
LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO  
REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO

### DOCTRINA

*ARAUJO JUAREZ, José. "Derecho Administrativo General". Ediciones Paredes. Primera Edición. Año 2010. Caracas – Venezuela.*

*CABANELLAS DE TORRES, Guillermo.- "Diccionario Jurídico Elemental", Editorial Heliasta, Decimoquinta edición, Argentina. 2001.*

*OSSORIO, Manuel. "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales". Editorial DATASCAN S.A. Guatemala, Primera edición. Año 2009*

*El Derecho del Trabajo; Su evolución en América. orígenes, colonia, independencia, organizacion. buenos aires. editorial: bibliografica argentina año: 1947 paginas: 429*

*BONNIN, Charles Jean. Principios de la Administración Pública, Capitulo 1, Pag. 7  
[www.libertadexpresa.com/bonnin/libros/TAE.pdf](http://www.libertadexpresa.com/bonnin/libros/TAE.pdf)*

*GONZÁLEZ, Florentino. Elementos de Ciencia Administrativa. ESAP. 1994. Introducción pág. 16*

*BUENO, Octavio. Régimen Jurídico del Servidor Público, Revista de Derecho Laboral (Montevideo), tomo XXX, n. 145, 1987.*

*CALDERA, Rafael. Prólogo al libro de A. Randolph –Brewer Carias, El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1971, p. XIII.*

*DROMI, Roberto. Derecho Administrativo.- Ediciones Ciudad Argentina. 2006.*

*ZAVALA EGAS, Jorge. Introducción al Derecho Administrativo*

## 11.ANEXOS



# UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

## MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

### CARRERA DE DERECHO

“REFORMA AL ART. 114 DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO EN RELACIÓN A LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL PAGO DE HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS”

PROYECTO PREVIO A LA  
OBTENCIÓN DEL TÍTULO  
DE ABOGADO

POSTULANTE:

Carlos Maza Maza

Loja – Ecuador

2014

## **1. TEMA**

“REFORMA AL ART. 114 DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO EN RELACIÓN A LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL PAGO DE HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS”

## **2. PROBLEMA**

La Ley Orgánica de Servicio Público expedida mediante Registro Oficial, Suplemento Nro. 294 de fecha 06 de octubre de 2010 introduce al ordenamiento jurídico ecuatoriano importantes modificaciones dentro de las relaciones laborales entre la institucionalidad pública y los servidores públicos, modificándose considerablemente aspectos de forma y de fondo tratados por la antigua Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa LOSCCA.

En la administración pública central e institucional hemos observado algunas incongruencias respecto de la intangibilidad de los derechos de los servidores públicos a la luz de los principios del derecho laboral que rigen desde hace décadas y se encuentran regulados por los instrumentos internacionales de derechos humanos, la constitución de la república y la legislación conexas, esto es la propia LOSEP, los decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales y demás resoluciones de carácter administrativo emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales.

En el Ecuador es el Ministerio de Relaciones Laborales el órgano competente para viabilizar las relaciones de trabajo entre patrono o empresario y obrero o empleado, que permanentemente implican un ejercicio de control y regulación de la actividad laboral que es realizado por esta cartera de estado a través de sus dependencias a nivel regional y provincial como las Direcciones de Trabajo y Servicio Público, estas dependencias actúan en virtud de potestades legales y reglamentarias verificando que la relación de trabajo se

efectúe dentro del marco del cumplimiento de obligaciones y observancia de derechos entre los sujetos parte de la relación de trabajo.

Un asunto importante es determinar el objeto del servicio público en el Ecuador, lo cual nos conduce a revisar el art. 2 de la LOSEP, precisamente para determinar la afectación de derechos del servidor frente a un marco legal que se dice ser proteccionista y garantista:

*“Art. 2.- Objetivo.- El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente 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.*

Debo manifestar que la gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación es seriamente debatida actualmente en el sector público, pues sucede que dentro de la institucionalidad pública no existe disponibilidad presupuestaria debidamente planificada para el pago de las horas suplementarias y extraordinarias, por lo que el servidor público es conminado indirectamente a laborar fuera de su jornada legal de trabajo sin ningún reconocimiento o pago por este tiempo adicional en la prestación de servicio, esto sucede porque la ley es discrecional y abstracta al establecer que estas horas serán canceladas siempre y cuando exista disponibilidad presupuestaria, lo cual lo podemos verificar al revisar el art. 114 de la LOSEP que dice textualmente:

*“Art. 114.- Pago por horas extraordinarias o suplementarias.- Cuando las necesidades institucionales lo requieran, y existan las disponibilidades presupuestarias correspondientes, la autoridad nominadora podrá disponer y autorizar a la servidora o servidor de las entidades y organismos contemplados en el Artículo 3 de esta Ley, a laborar hasta un máximo de*

*sesenta horas extraordinarias y sesenta suplementarias al mes. No se obligará a la servidora o servidor público a trabajar horas extraordinarias o suplementarias sin el pago correspondiente. Por necesidad de la administración pública debidamente justificada, la jornada de trabajo podrá exceder el límite de la jornada ordinaria prevista en el artículo 25 de esta ley, siempre que se cuente con la autorización de la máxima autoridad de la institución o su delegado.”*

En mérito de lo expuesto y del tenor literal de la disposición legal que antecede se desprende que hay una seria afectación del derechos del servidor público, que labora en jornadas suplementarias y extraordinarias sin tener la seguridad de recibir un estipendio por este tiempo de trabajo adicional, quedando superditado a la discrecionalidad del órgano o dependencia pública el pago, siempre y cuando haya disponibilidad presupuestaria, lo cual representa una grave afectación de los derechos del servidor público que hasta la saciedad se ha mencionado son irrenunciables.

### **3. JUSTIFICACIÓN**

La justificación para la realización del presente proyecto de investigación y la ejecución de la investigación jurídica, son de tipo académico, social y eminentemente de carácter jurídico.

La justificación académica se verifica por la importancia de tratar un tema inherente al Derecho Público, como es el caso de una parte importante del régimen jurídico de la Administración Pública como en efecto lo es el servicio público a través de su Ley Orgánica; de tal forma que se está cumpliendo con las exigencias previstas en el Reglamento de Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, que regula la pertinencia del estudio investigativo jurídico con aspectos inherentes a las materias de Derecho Positivo, para optar por el grado de abogado.



Desde una perspectiva social, lo que pretendo investigar, para mi punto de vista afecta los derechos constitucionales de los servidores públicos, específicamente el derecho a la irrenunciabilidad de sus prerrogativas y por ende la garantía de poder satisfacer necesidades y exigencias familiares de los funcionarios, pues la garantía de recibir una remuneración acorde con su esfuerzo se ve disminuido, lo cual agrava como en efecto ha sucedido la situación laboral dentro de la institucionalidad pública.

En el escenario jurídico, es totalmente pertinente demostrar la necesidad apremiante de reformar el Art. 114 de la Ley Orgánica del Servicio Público por las incongruencias existentes entre la norma legal y la norma constitucional que en forma expresa garantiza y tutela derechos de los servidores públicos, esta contradicción entre normas debe ser subsanada, pero previamente debe determinarse a través de la investigación jurídica dicha inconsistencia a efecto de proponer una alternativa de regulación en materia del pago de horas suplementarias y extraordinarias a través de una adecuada planificación presupuestaria que permita la disponibilidad de fondos para el pago del estipendio antes referido.

Por las justificaciones antes referidas, la problemática adquiere importancia y trascendencia académica, social y jurídica para ser investigada, a la vez que es factible realizarla con la aplicación de métodos, procedimientos y técnicas de investigación, además de suficientes fuentes de investigación bibliográfica, documental y de campo que aportarán para su análisis y discusión.

## **4. OBJETIVOS**

### **4.1. OBJETIVO GENERAL**

- Determinar que el exceso de discrecionalidad por la falta de planificación para la disponibilidad presupuestaria para el pago de horas suplementarias

y extraordinarias referidas en el Art. 114 de la Ley Orgánica de Servicio Público afecta y vulnera los derechos de los servidores públicos.

## **4.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Identificar las inconsistencias existentes en la LOSEP y su contradicción con la norma y el principio constitucional respecto del pago de horas suplementarias y extraordinarias.
- Demostrar que existe una omisión dentro de la institucionalidad pública al no planificar adecuadamente dentro de sus presupuestos institucionales, la disponibilidad financiera para el pago de horas suplementarias y extraordinarias.
- Proponer una reforma a la Ley Orgánica del Servicio Público con el objetivo de que se regule y tutele en forma efectiva el pago de las de horas suplementarias y extraordinarias en beneficio del servidor público.

## **4.3 HIPÓTESIS**

El exceso de discrecionalidad en las instituciones públicas por la falta de planificación para la disponibilidad presupuestaria para el pago de horas suplementarias y extraordinarias referidas en el Art. 114 de la Ley Orgánica de Servicio Público afecta y vulnera los derechos de los servidores públicos., lo cual genera una inestabilidad preocupante en los ámbitos social, jurídico, financiero y emocional.

## **5. MARCO TEÓRICO**

Para arribar a la comprobación del problema propuesto en torno a las inconstitucionalidades que genera para los derechos del servidor público el

exceso de discrecionalidad en las instituciones públicas por la falta de planificación para la disponibilidad presupuestaria para el pago de horas suplementarias y extraordinarias referidas en el Art. 114 de la Ley Orgánica de Servicio Público, es necesario incurrir en un estudio previo de carácter doctrinario y jurídico que nos permita identificar importantes instituciones en materia de contratación, derechos laborales, principios jurídicos de carácter universal, el régimen legal de la administración pública en relación a la contratación de servidores públicos;

Adicionalmente será necesario tratar como enfoque introductorio referencias conceptuales del servicio público, lo cual será complementado con el respectivo análisis de carácter jurídico; de tal forma que a continuación procedo a resaltar algunas cuestiones relevantes en relación a la temática objeto de estudio e investigación.

## **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL SECTOR PÚBLICO**

El Art. 225 de la Constitución de la República del Ecuador se refiere a la noción del sector público, indicando que éste comprende todos los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social; Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado; 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, las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.

De la misma forma se enfoca y se trata lo relacionado con la Administración pública, siendo que en el Art. 227 de la norma suprema se menciona 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.

El Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva también nos trae el concepto de la administración pública cuando determina, “es la organización con personalidad pública que desarrolla su actividad para satisfacer el interés general”, de lo anotado puede deducirse por que en el Ecuador el funcionario público es considerado también como servidor.

Nuestro Régimen Laboral se encuentra regido principalmente por el Código de Trabajo, la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, que son las normas que rigen la relación laboral en el Ecuador, consideradas como las dos grandes fuentes que derechos y obligaciones para los empleadores y trabajadores.

## **EL SERVICIO PÚBLICO Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Así mismo en el Art. 228 queda regulado 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.

No es indiferente en la carta magna la descripción de servidor público, definiéndolos como tales a 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.

Queda definido que los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso,

ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

Un asunto de trascendental importancia es el derecho que les queda reconocido en torno al derecho a la remuneración, en efecto ésta será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.

Avanzando con el reconocimiento de los derechos de los servidores y servidoras públicas, la Constitución en forma expresa dice que el Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado.

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DEL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES**

Dentro de la gestión institucional y con enfoque en el control y regulación de las relaciones laborales entre el trabajador y el empleador, es importante conocer cuáles son los objetivos que se ha planteado el Ministerio de Relaciones Laborales desde la perspectiva de la política pública diseñada por el Estado Ecuatoriano.

La política pública de la institución en referencia se enmarca en los siguientes puntos:

1. Fortalecimiento de las relaciones laborales tripartitas a través del impulso al diálogo social, apoyo a la representatividad de los trabajadores y la formación de nuevo líderes sindicales.
2. Cumplimiento de los deberes y derechos laborales para una mejora en la calidad del empleo.

3. Apoyo para la efectiva inserción laboral de trabajadores, particularmente de grupos de atención prioritaria y trabajadores en situación de riesgo.
4. Capacitación y formación del trabajador ecuatoriano para potencializar sus capacidades, destrezas y empleabilidad a fin de incrementar su productividad.
5. Recuperar los ingresos de los hogares a través de un salario justo/digno para los trabajadores que permita la generación de crecimiento económico sin fomentar el desempleo – cerrando la brecha con la canasta básica familiar, y asegurando que la rentabilidad de las empresas no esté basada en salarios bajos.

## **LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL ECUADOR**

Resulta importante luego de revisar aspectos regulatorios de carácter constitucional, referirse a lo dispuesto en la LOSEP, que como ley de carácter secundario operativiza o dispuesto en la Constitución; así, la Ley Orgánica del Servicio Público en su Art. 4 y en total concordancia con la Ley Suprema establece 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.

Más adelante en el título II que reza De los Servidores Públicos dispone importantes regulaciones y requisitos para el ingreso al sector público, así en su Art. 5 se estipula que para ingresar al servicio público se requiere:

- 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.3.- 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,
- ii) Los demás requisitos señalados en la Constitución de la República y la Ley”

## **DERECHOS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**

Partimos de la premisa de que todos los derechos constitucionales reconocidos para su efectividad tienen en nuestra legislación como la LOSEP, el Código de Trabajo y toda la legislación y reglamentación afín las suficientes garantías para su efectiva tutela;

El Art. 325 de la Constitución manifiesta, que el Estado garantizará el derecho al trabajo, reconoce todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de auto sustento y cuidado humano, y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores.

En el Art. 23 de la LOSEP se enuncian los derechos de carácter irrenunciable de los servidores públicos, que precisamente son el tema central de mi propuesta de investigación, pues la misma se orienta a demostrar que existen contradicciones normativas que han generado vulneración de algunos de los derechos de este importante sector de funcionarios que prestan sus servicios a través del contrato de servicios ocasionales.

A continuación se citan algunos de los derechos de las servidoras y servidores públicos reconocidos en el Art. 23 de la LOSEP y sobre los cuales hay presunciones de afectación:

*“b) Percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, 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;*

*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;*



*n) No ser discriminada o discriminado, ni sufrir menoscabo ni anulación del reconocimiento o goce en el ejercicio de sus derechos;*

Los artículos que anteceden tienen una evidente contradicción con lo dispuesto en el art. 114 del mismo cuerpo legal en el que se sitúa el problema jurídico que a mi criterio constituye una vejación para los derechos del servidor público, por el abuso de discrecionalidad existente al mencionar que únicamente se reconocerá el pago de horas extraordinarias o suplementarias cuando existan las disponibilidades presupuestarias correspondientes dentro de las entidades y organismos contemplados en el Artículo 3 de esta Ley.

Es importante indicar asimismo en relación a la legislación laboral del Ecuador, así en la Constitución de la República del Ecuador, en su Art. 33 se puede observar:

***“Art. 33.- 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”***<sup>29</sup>.

Por lo tanto el trabajo en el Ecuador se reporta tanto como un deber como un derecho, es importante sus dos características pues es fuente de realización personal y base de la economía, el cual al no ser estable pierde estas dos características protegidas a nivel constitucional.

Sin mayor interpretación entonces nos encontramos frente a un derecho de carácter social; la Constitución de la República, en actual vigencia preceptúa

---

<sup>29</sup>CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Registro Oficial Nro. 449, del 20 de octubre del 2008

que todos los derechos en materia laboral son irrenunciables como aquí la norma indica:

“**Art. 326.**- El derecho al trabajo se sustenta en los siguientes principios:

*.... 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario”<sup>30</sup>.*

Cabe resaltar dos aspectos importantes, el Estado garantiza para los servidores públicos tanto el ingreso, como la estabilidad y que la remuneración sea justa, cosa que no se cumple si se toma en cuenta que el no pago de horas suplementarias y extraordinarias por la falta de planificación para la disponibilidad presupuestaria constituye un exceso de discrecionalidad que redundaría en inconstitucionalidad.

Con estas reflexiones, es evidente a presuponer que existen indicios de afectación de derechos de los servidores públicos en el Ecuador, porque precisamente se han identificado algunas antinomias o contradicciones normativas entre la Constitución de la República y una norma de menor jerarquía como la Ley Orgánica del Servicio Público.

## **6. METODOLOGÍA**

### **MÉTODOS**

En el proceso de investigación socio-jurídico se aplicará el método científico, entendido como el camino a seguir para encontrar la verdad acerca de una problemática determinada. El método científico aplicado a las ciencias jurídicas implica la determinación del tipo de investigación jurídica que se

---

<sup>30</sup> CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Registro Oficial Nro. 449, del 20 de octubre del 2008

pretende realizar; en el presente caso me propongo realizar una investigación "socio-jurídica", que se concreta en una investigación del Derecho tanto en sus caracteres sociológicos como dentro del sistema jurídico, esto es, relativa al efecto social que cumple la norma o a la carencia de ésta en determinadas relaciones sociales o interindividuales.

## **PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS**

Serán los procedimientos de observación, análisis y síntesis los que requiere la investigación jurídica propuesta, auxiliados de técnicas de acopio teórico como el fichaje bibliográfico o documental; y de técnicas de acopio empírico, como la encuesta.

El estudio de casos judiciales reforzará la búsqueda de la verdad objetiva sobre la problemática. La investigación de campo se concretará a consultas de opinión a personas conocedoras de la problemática, previo muestreo poblacional de por lo menos treinta profesionales del derecho en libre ejercicio para la aplicación de la encuesta; en esta técnica se plantearán cuestionarios derivados de la hipótesis, cuya operativización partirá de la determinación de variables e indicadores.

Los resultados de la investigación empírica se presentarán en gráficas con las respectivas deducciones derivadas del análisis de los criterios y datos concretos, que servirán para la verificación de objetivos e hipótesis y para arribar a conclusiones y recomendaciones.

## 7. CRONOGRAMA

Para la realización del trabajo de investigación, se establece el siguiente cronograma:

Actividades	PERIODO 2014-2015																											
	Septiembre				Octubre				Noviembre				Diciembre				Enero				Febrero							
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4				
Selección y Definición del Problema Objeto de Estudio	=====																											
Elaboración del proyecto de Investigación y aplicación					=====																							
Investigación Bibliográfica									=====																			
Confrontación de los Resultados de la Investigación con los objetivos e Hipótesis													=====															
Conclusiones, Recomendaciones y Propuesta Jurídica.																	=====											
Redacción del Informe Final, revisión y corrección																					=====							
Presentación y Socialización de los Informes Finales. (tesis)																									=====			

## 8. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO

### 8.1. Recursos Humanos

Director de Tesis: Por designarse

Encuestados. 30 abogados en libre ejercicio

Postulante:

### 8.2. Recursos Materiales y costos

<b>Materiales</b>	<b>Valor</b>
Libros	800,00
Separatas de Texto	30,00
Hojas	50,00
Copias	50,00
Internet	50,00
Levantamiento de texto, impresión y encuadernación	400,00
Transporte	500,00
Imprevistos	200,00
<b>Total</b>	<b>2080,00</b>

### 8.3. Financiamiento

El costo total del trabajo investigativo será financiado con recursos propios del autor del presente trabajo.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

### **NORMATIVA**

CONSTITUCIÓN DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR

LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO

REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO

### **DOCTRINA**

ARAUJO JUAREZ, José. “Derecho Administrativo General”. Ediciones Paredes. Primera Edición. Año 2010. Caracas – Venezuela.

CABANELLAS DE TORRES, Guillermo.- “Diccionario Jurídico Elemental”, Editorial Heliasta, Decimoquinta edición, Argentina. 2001.

OSSORIO, Manuel. “Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales”. Editorial DATASCAN S.A. Guatemala, Primera edición. Año 2009

El Derecho del Trabajo; Su evolución en América. orígenes, colonia, independencia, organizacion. buenos aires. editorial: bibliografica argentina año: 1947 paginas: 429

BONNIN, Charles Jean. Principios de la Administración Pública, Capítulo 1, Pag. 7 [www.libertadexpresa.com/bonnin/libros/TAE.pdf](http://www.libertadexpresa.com/bonnin/libros/TAE.pdf)

GONZÁLEZ, Florentino. Elementos de Ciencia Administrativa. ESAP. 1994. Introducción pág. 16

BUENO, Octavio. Régimen Jurídico del Servidor Público, Revista de Derecho Laboral (Montevideo), tomo XXX, n. 145, 1987.

CALDERA, Rafael. Prólogo al libro de A. Randolph –Brewer Carias, El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1971, p. XIII.

DROMI, Roberto. Derecho Administrativo.- Ediciones Ciudad Argentina. 2006.

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

**ANEXOS**

**ENCUESTA A PROFESIONALES EN LIBRE EJERCICIO**

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA**  
MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA (MED)  
CARRERA DE DERECHO

**ENCUESTAS DIRIGIDAS A ABOGADOS EN LIBRE EJERCICIO**

SEÑOR PROFESIONAL DEL DERECHO EN LIBRE EJERCICIO, SÍRVASE CONTESTAR LAS SIGUIENTES INTERROGANTES CON EL OBJETO DE SUSTENTAR MI PROPUESTA DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADO Y QUE TIENE RELACIÓN CON LA **“REFORMA AL ART. 114 DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO EN RELACIÓN A LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA PARA EL PAGO DE HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS”**

1. ¿EN UN ESTADO CONSTITUCIONAL DE DERECHOS Y JUSTICIA SOCIAL COMO EL NUESTRO, CONSIDERA USTED QUE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DIRIGIDAS POR EL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES HAN SIDO INSUFICIENTES PARA GARANTIZAR EL PAGO DE TODAS LAS PRESTACIONES QUE POR DERECHO LE CORRESPONDEN AL SERVIDOR PÚBLICO?

.....  
.....

2. ¿CONSIDERA USTED QUE HA EXISTIDO UN ABUZO Y EXCESO DE PODER INSTITUCIONAL POR LA RECURRENCIA A EXIGIR LABORAR AL SERVIDOR PÚBLICO FUERA DE SU JORNADA LEGAL DE TRABAJO DE OCHO HORAS?

.....  
.....

3. ¿ESTÁ DE ACUERDO USTED EN QUE EL PAGO DE LAS HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS AL SERVIDOR PÚBLICO HA SIDO CANCELADO CON RETRASO Y EXCESIVA DEMORA, Y QUE INCLUSO EN CIERTOS CASOS NO HA SIDO RETRIBUIDO POR LA INSTITUCIÓN PÚBLICA?

.....  
.....

4. ¿CONSIDERA USTED QUE EL PAGO DE LAS HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS HA ESTADO SUPERDITADO A LA DISCRECIONALIDAD DEL ÓRGANO O DEPENDENCIA PÚBLICA EN VIRTUD DE LA DISPONIBILIDAD PRESUPUESTARIA EXISTENTE?

.....  
.....

5. ¿CONSIDERA USTED NECESARIA UNA REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO PARA REGULAR APROPIADAMENTE EL ART. 114 EN RELACIÓN AL PAGO DE HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS?

.....  
.....



## ÍNDICE

CERTIFICACIÓN	II
AUTORÍA	III
CARTA DE AUTORIZACIÓN	IV
DEDICATORIA	V
AGRADECIMIENTO	VI
TABLA DE CONTENIDOS	VII
1. TÍTULO	1
2. RESUMEN	2
2.1. ABSTRACT	4
3. INTRODUCCIÓN	6
4. REVISIÓN DE LITERATURA	8
4.1. MARCO CONCEPTUAL	8
4.1.1. ENFOQUE INTRODUCTORIO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	8
4.1.2. EL SERVICIO PÚBLICO: REFERENTES CONCEPTUALES	10
4.1.3. EL SERVIDOR PÚBLICO	12
4.1.4. CONCEPTO DE CONTRATO DE TRABAJO	13
4.1.5. EL RÉGIMEN DE TRABAJO EN EL ECUADOR	16
4.1.6. EL CONTRATO DE SERVICIOS OCASIONALES EN EL ECUADOR	17
4.1.7. HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS DENTRO DE LA JORNADA DE TRABAJO	18
4.2. MARCO DOCTRINARIO	21
4.2.1. ANTECEDENTES DEL DERECHO PÚBLICO COMO ENTE REGULADOR DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	21
4.2.2. PRINCIPIOS UNIVERSALES DEL DERECHO LABORAL	22
4.2.2.1. La Irrenunciabilidad de Derechos	23
4.2.2.2. Principio de favor O Pro-Operario	24
4.2.3. PRINCIPIO TUTELAR O PROTECTOR	26
4.2.4. PRINCIPIO DE LA CONTINUIDAD DE LA RELACIÓN LABORAL	26
4.2.5. PRINCIPIO DE SUPREMACÍA DE LA REALIDAD	26
4.2.6. PRINCIPIO DE LIBERTAD SINDICAL	27
4.2.8. PRINCIPIO DE NO DISCRIMINACIÓN	27

4.2.9.	PRINCIPIO DE LA BUENA FE	27
4.2.10.	POLÍTICAS PÚBLICAS DEL MINISTERIO DE RELACIONES LABORALES	28
4.3.	MARCO JURÍDICO	29
4.3.1.	CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR Y SU REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL SECTOR PÚBLICO	29
4.3.2.	ESTATUTO DE RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA	30
4.3.3.	EL DERECHO DEL TRABAJO EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR	30
4.3.4.	EL SERVICIO PÚBLICO Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS CONFORME LA NORMA CONSTITUCIONAL	34
4.3.5.	LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO (LOSEP)	35
4.3.6.	LAS HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS EN LA	40
4.3.7.	REGLAMENTO A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO	41
4.4.	LEGISLACIÓN COMPARADA	44
4.4.1.	COLOMBIA	44
4.4.2.	COSTA RICA	47
4.4.3.	CHILE	48
4.4.4.	ARGENTINA	49
5.	MATERIALES Y MÉTODOS	52
5.1.	MATERIALES	52
5.2.	MÉTODOS	52
5.3.	PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS	53
6.	RESULTADOS	55
6.1.	ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS DE LAS ENCUESTAS	55
7.	DISCUSIÓN	66
7.1.	VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS	66
7.2.	CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS	67
7.3.	FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA PROPUESTA DE REFORMA LEGAL	68
8.	CONCLUSIONES	69

9.	RECOMENDACIONES	71
9.1.	PROYECTO DE REFORMA LEGAL A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO	73
10.	BIBLIOGRAFÍA	75
11.	ANEXOS	76
	PROYECTO DE TESIS	76
	ÍNDICE	96