



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA
CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

**“REFORMA AL ARTÍCULO 80 DE LA LEY
ORGANICA DE SERVICIO PÚBLICO”**

Tesis previa a la obtención
del título de Abogado

AUTOR:

ELÍAS SEBASTIÁN VARGAS LUPERCIO

DIRECTOR DE TESIS

Dr. CARLOS MANUEL RODRIGUEZ Mg. Sc.

LOJA - ECUADOR

2016

CERTIFICACIÓN

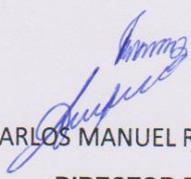
Dr. CARLOS MANUEL RODRIGUEZ Mg. Sc., docente de la carrera de Derecho, en la Modalidad de Estudios a Distancia de la Universidad Nacional de Loja.

CERTIFICA:

Haber dirigido y revisado la presente Tesis de Grado, intitulada: **"REFORMA AL ARTÍCULO 80 DE LA LEY ORGANICA DE SERVICIO PÚBLICO"**, realizada por el postulante Elías Sebastián Vargas Lupercio, pudiendo constatar que cumple con los requisitos metodológicos, científicos y académicos establecidos por la Universidad Nacional de Loja. En consecuencia, autorizo su presentación para la defensa y sustentación ante el tribunal correspondiente.

Loja, Enero del 2016

Atentamente,


Dr. CARLOS MANUEL RODRIGUEZ Mg. Sc.

DIRECTOR DE TESIS

CARTA DE AUTORIZACIÓN DE PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL-BIBLIOTECA VIRTUAL

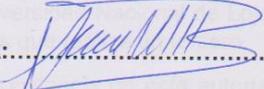
AUTORÍA

Yo, Elías Sebastián Vargas Lupercio 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.

Los usuarios pueden consultar el contenido de este trabajo en el RDI, en las salas de información del país y del exterior, con los cuales tengo plemente la

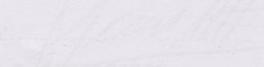
AUTOR: Elías Sebastián Vargas Lupercio

FIRMA: 

CÉDULA: 1101998886

FECHA: Loja, enero del 2016

AUTOR: Elías Sebastián Vargas Lupercio

FIRMA: 

CÉDULA: 1101998886

DIRECCIÓN: Quito, Calle Flavia, Afirma y Pedro de Alvarado

CORREO ELECTRONICO: e-sebastianvargas@hotmail.com

TELÉFONO: 2536883 **CÉLULAR:** 0989523850

DATOS COMPLEMENTARIOS

DIRECTOR DE TESIS: Dr. CARLOS MANUEL RODRIGUEZ Mg. Sc.

TRIBUNAL DE GRADO:

Dr. Mg. Felipe Néptali Solano Gutiérrez (Presidente)

Dr. Mg. Marco Ortega Cervantes (Vocal)

Dr. Mg. Darwin Quiroz Castro (Vocal)

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

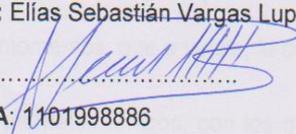
Yo, Elías Sebastián Vargas Lupercio declaro ser autor de la Tesis titulada: **“REFORMA AL ARTÍCULO 80 DE LA LEY ORGANICA DE SERVICIO PÚBLICO”**, Como requisito para optar al Grado de: **ABOGADO**: autorizo al Sistema Bibliotecario de la Universidad Nacional de Loja para que con fines académicos, muestre al mundo la producción intelectual de la Universidad, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera en el Repositorio Digital Institucional:

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

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

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Loja, a los 06 días del mes de enero del 2016, firma el autor:

AUTOR: Elías Sebastián Vargas Lupercio

FIRMA: 

CÉDULA: 1101998886

DIRECCIÓN: Quito, Calle Flavio Alfaro y Pedro de Alvarado

CORREO ELECTRÓNICO: e-sebastianvargas@hotmail.com

TELÉFONO: 2535884 **CÉLULAR:** 0969923680

DATOS COMPLEMENTARIOS

DIRECTOR DE TESIS: Dr. CARLOS MANUEL RODRIGUEZ Mg. Sc.

TRIBUNAL DE GRADO:

Dr. Mg. Felipe Neptali Solano Gutiérrez **(Presidente)**

Dr. Mg. Marco Ortega Cevallos **(Vocal)**

Dr. Mg. Darwin Quiroz Castro **(Vocal)**

DEDICATORIA

Como no dedicar primeramente a Dios, por otorgarme sabiduría y salud para lograr este propósito.

A mis idolatradas hijas Alexandra, Nelly y Anita Belén que junto a mis nietos, constituyen la prolongación de mi existencia.

A la amada compañera de mi vida, mi esposa Anita, por su paciencia y comprensión, en el largo tiempo dedicado en pos de llegar al término de mi carrera.

A mi venerada madre, señora Rosario Lupercio, a mi padre (+) que descansa en la paz del creador, a mis hermanos, de manera especial a mi hermana Amparito. Quienes supieron brindarme el apoyo moral e incondicional en los difíciles momentos, que a veces, le depara la vida.

A mis fraternales amigos, con los que comparto inolvidables momentos en el inexorable paso del tiempo.

AGRADECIMIENTO

Por el presente, deseo expresar mi profundo sentimiento de gratitud a la UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA; particularmente a la Carrera de derecho en la Modalidad de Estudios a distancia. Magna institución que me abrió sus puertas en aras de llegar a culminar el sueño máspreciado de mi vida.

De igual manera, quiero dejar expresa constancia de mi agradecimiento a todos los profesores del Área Jurídica, quienes en forma profesional y generosa supieron transmitir sus vastos conocimientos y experiencias en pos de forjar íntegros profesionales del derecho.

Indelebles agradecimientos también al Dr. CARLOS MANUEL RODRIGUEZ Mg. Sc., quién fue mi Director de Tesis, por guiarme con sus acertados consejos jurídicos, a efecto de dar forma a este sencillo trabajo de investigación.

A todos ustedes mi eterna gratitud, por siempre...

El autor.

TABLA DE CONTENIDOS

CARATULA

CERTIFICACION

AUTORIA

CARTA DE AUTORIZACION

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. Evaluación del desempeño

4.1.2. Servidor público

4.1.3. Servicio público

4.1.4. Destituir

4.1.5. Sumario Administrativo

4.1.6. Administración Pública

4.1.7. Acto Administrativo

4.1.8. Sanción Administrativa

4.1.9. Irrenunciabilidad

4.1.10. Ley Orgánica del Servicio Público

4.1.11. Equidad

4.1.12. Inamovilidad laboral

4.1.13. Justicia

4.2. MARCO DOCTRINARIO

- 4.2.1. ¿Pero que manifiesta la doctrina acerca de los derechos de los trabajadores?
- 4.2.1.1. Derechos de los trabajadores según la Doctrina Social de la Iglesia.
- 4.2.2. La doctrina laboral y la estabilidad del trabajador.
- 4.2.2.1. La estabilidad laboral según la concepción del Buen Vivir.
- 4.2.3 Principio de Irrenunciabilidad de los derechos laborales.
- 4.2.3.1 Fundamento.
- 4.2.3.2 Concepción del principio de Irrenunciabilidad en materia laboral.
- 4.2.4 Destitución de los servidores públicos según la doctrina.
- 4.2.4.1. ¿Qué es la responsabilidad administrativa del servidor público?
- 4.2.4.2. ¿Qué es la Sanción Administrativa en el ámbito público?
- 4.2.5 De la Evaluación del Desempeño Laboral.
- 4.2.5.1 Aspectos relevantes.
- 4.2.6 Beneficios de la evaluación del desempeño
- 4.2.7 De la evaluación del desempeño y su aplicación en el servicio público.
- 4.3 MARCO JURÍDICO
- 4.3.1 Constitución de la República del Ecuador
- 4.3.1.1 Ecuador como Estado Constitucional de Derechos y Justicia
- 4.3.1.2 La Supremacía de la Constitución
- 4.3.1.3 El trabajo como derecho del Buen Vivir
- 4.3.1.4 Formulación de políticas públicas desde la concepción del Buen Vivir
- 4.3.1.5 El régimen de desarrollo como garantía de realización del Buen Vivir
- 4.3.1.6 Garantías de estabilidad laboral y capacitación de los servidores públicos
- 4.3.2 Declaración Universal de los Derechos Humanos
- 4.3.3 Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- 4.3.3.1 Protocolo de San Salvador
- 4.3.4 Ley Orgánica del Servicio Público
- 4.3.5 Breve análisis del Reglamento General de Aplicación a la LOSEP
- 4.4 LEGISLACIÓN COMPARADA

4.4.1 Bolivia

4.4.2 Perú

4.4.3 Colombia

5 MATERIALES Y MÉTODOS

5.1 Materiales Utilizados

5.2 Métodos

5.3 Procedimiento y Técnicas.

6 RESULTADOS

6.1 Resultados de la aplicación de la encuesta

7 DISCUSIÓN

7.1 Verificación de Objetivos.

7.2 Contrastación de Hipótesis

7.3 Fundamentación Jurídica de la Propuesta de Reforma Legal

8 CONCLUSIONES

9 RECOMENDACIONES

9.1 Propuesta de Reforma Jurídica

10 BIBLIOGRAFÍA

11 ANEXOS

11.1 Anexos 1

11.2 Anexos 2

1. TÍTULO

**“REFORMA AL ARTÍCULO 80 DE LA LEY ORGANICA DE
SERVICIO PÚBLICO”**

2. RESUMEN

Para el funcionamiento de los diferentes servicios que presta el Estado a la comunidad, éste se vale de personal llamado servidores públicos, organizados en base a la Ley y a su potestad reglamentaria.

Los servidores públicos son empleados del Estado y sus relaciones laborales están normadas por la LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO y su REGLAMENTO.

La LOSEP vigente es un conjunto de normas administrativas públicas e interés social, de carácter orgánico, y por tanto prevalece sobre disposiciones contenidas en leyes ordinarias. su OBJETIVO FUNDAMENTAL es: propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las servidoras y 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.

En este contexto, norma el comportamiento de la administración pública referente al Talento Humano, de manera que todo lo dispuesto en esta Ley, debería ser con sometimiento pleno a la Constitución y demás Instrumentos Internacionales de los cuales Ecuador es suscriptor, para garantizar la protección y defensa de los derechos de los trabajadores en general, incluidos los servidores públicos en calidad de empleados del Estado.

Por otro lado y contrariamente a lo que establece nuestra Carta Magna, debo manifestar que actualmente el servidor público se ve afectado por una disposición legal, constante en la LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO; Título V, De la Administración Técnica del Talento Humano; **Artículo 80.- Efectos de la Evaluación.**- mismo que al contemplar la destitución del servidor público que obtuviere la calificación de insuficiente en la evaluación del desempeño; atenta contra el derecho universal e irrenunciable de los trabajadores **“La estabilidad laboral”**.

En otro contexto; y sin que sea parte de la investigación, es de resaltar que en la Administración Pública rigen dos cuerpos legales: la LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO y el CÓDIGO DEL TRABAJO, que a mi modesto parecer, la LOSEP norma la actividad del empleado intelectualmente preparado que trabaja para el Estado; y, el Código Laboral que rige al obrero sin preparación académica y que por tanto no es sujeto de evaluación de su trabajo. Igualmente tampoco se cumple con los ascensos, promociones y más estímulos que prevé la ley para los servidores públicos mejor puntuados.

Cabe reflexionar que el problema surge, por cuanto hoy en día la sociedad Ecuatoriana en general, está sometida a toda una suerte de políticas “vejatorias” que violentan derechos, (restricción de la libertad de expresión; criminalización de la protesta social etc.) por parte del actual poder. En coyuntura la situación de los trabajadores del sector público no es la excepción; en este caso puedo citar: la compra de “renuncias obligatorias”; la “destitución” por haber obtenido la calificación de insuficiente mediante evaluaciones que no

son lo suficientemente objetivas sin que se analice a profundidad las verdaderas causas del bajo rendimiento.

Ante la problemática descrita me propuse elaborar este trabajo investigativo titulado: “REFORMA AL ARTÍCULO 80 DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO” en el que analizo doctrinaria y jurídicamente la problemática planteada, demostrando evidentemente la falencia de la Ley y la necesidad de reformar la norma, a efectos de proteger el derecho irrenunciable de los servidores públicos de gozar de estabilidad en su puesto de trabajo.

A continuación, luego del análisis de los argumentos teóricos y los resultados de la investigación de campo, en éste trabajo se demuestra la necesidad de reformar la norma en cuestión “artículo 80 de la Ley Orgánica de Servicio Público” por ser demasiado represiva o severa al castigar con la destitución del servidor público que obtuvo la calificación de insuficiente en una poco objetiva evaluación del desempeño.

Finalmente, declaro que ésta es la idea fundamental de mi trabajo investigativo de tesis, con el que también espero contribuir a solucionar el problema, en éste sector de la sociedad.

2.1. ABSTRACT

For the operation of the various services provided by the state to the community, uses this staff called public servants, organized on the basis of the law and its regulatory power.

The public servants are employees of the state and their labor relations are regulated by the ORGANIC PUBLIC SERVICE LAW and you RULES.

The current LOSEP is a set of administrative rules and social public interest, of organic nature, and therefore prevails over the provisions contained in ordinary laws. THEIR FUNDAMENTAL OBJECTIVE IS: **tending the professional development, technical and personnel of public servants, to achieve continuous improvement, efficiency, effectiveness, quality, productivity of the State and its institutions, through the creation, operation and development of a system of talent management based on equality of rights, opportunities and non-discrimination.**

That is, the standard behavior of public administration in relation to Human Resource; then every rule in the Act, should be in accordance with law; that is fully subject to the Constitution, the law and other International Human Rights of which Ecuador is a signatory to the protection and defense of workers' rights in general, including public servants as employees of the State.

Furthermore, and contrary to the provisions of our Constitution, I must say that the public servant currently affected by a statutory provision, constant in the ORGANIC PUBLIC SERVICE LAW; Title V, of Technical Administration Human

Talent; **Article 80. – Effects of Evaluation.** - Same as when contemplating the dismissal of a public servant who has obtained the qualification insufficient performance evaluation; violates the universal and inalienable right of workers "Job security."

In another context; without being part of the investigation, it is noteworthy that in Public Administration governing two statutory bodies: the Organic Public Service Law and the Code Work, that in my modest opinion, the LOSEP standard employee activity intellectually prepared to work for the State; and Labor Code governing the employee (worker) unprepared intellectually and therefore is not subject to evaluation of their work; also it is not fulfilled with promotions, promotions and incentives provided by law for top-rated public servants.

It is thought that the problem come up, because today the Ecuadorian society in general, It is subject to all sorts of political of "vexatious" and violation of rights by the current government; so that public sector workers are no exception; in this case I can cite: the purchase of "mandatory withdrawals"; "destitution" for having been rated as inadequate by assessments that are not objective enough not to be analyzed in depth the true causes, etc.

Before I set out the problems described develop this research paper entitled: "reform article 80 of the organic public service law" in which I discuss the doctrinal and legal issues raised, clearly demonstrating the failure of the law and the need to reform the standard, in order to protect the inalienable right of public servants to enjoy stability in their jobs.

Then, after analyzing the theoretical arguments and the results of field research, in this paper, the need to reform the law in question is shown “Article 80 of the Organic Public Service Law” as too repressive to punish the dismissal of a public servant who was rated inadequate on a subjective performance evaluation.

Finally, I declare that this is the fundamental idea of my research thesis, with which I also hope to help solve the problem in this sector of society.

3. INTRODUCCIÓN

Sería injusto desconocer (debido a la momentánea bonanza económica) la gran obra material desplegada por el actual gobierno, en su afán de transformar el país. Sin embargo, la ligereza en las propuestas y toma de decisiones en política pública, también ha significado un retroceso en el ejercicio de derechos y restricción de libertades ciudadanas; de manera que los servidores públicos no son la excepción. ¡Es verdad, el derecho no es estático!, como toda ciencia social debe adaptarse a los cambios que la sociedad requiere; pero, no con mayor represión, sino con políticas adecuadas de educación y concientización social; respetando siempre las instituciones jurídicas que bastante trabajo nos ha costado crearlas.

El poder actual, aplica una política de intimidación y persecución, tendiente a conseguir la sumisión de la sociedad; por eso los servidores públicos no protestan, por temor a perder sus puestos de trabajo. En éste contexto, es indispensable resaltar que los gobernantes son pasajeros; lo que perduran son las instituciones jurídicas sobre las que se levanta la estructura legal de un Estado, establecidas precisamente para la fraternal convivencia en sociedad.

Desde ésta perspectiva, no es posible ser indiferente ante la expedición de leyes ambiguas, que lesionan elementales e irrenunciables derechos de los servidores públicos como “la estabilidad laboral”. Siendo este el caso del artículo 80 de la Ley Orgánica de Servicio Público que sin mayor sustento legal prevé la destitución del servidor público que en la evaluación del desempeño haya obtenido la calificación de insuficiente.

Por las razones expuestas, y consiente de la cualidad moderadora del derecho; propongo el correspondiente trabajo investigativo titulado: “REFORMA AL ARTÍCULO 80 DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO”, en el que analizo la incierta situación que vive el servidor público y su familia, al estar bajo la amenaza de ser destituido de su puesto de trabajo. Por lo tanto, si la finalidad del derecho es dar a cada uno lo que le corresponde, es necesario establecer parámetros legales a fin de que la aplicación de la norma sea lo más justa y equitativa.

En el presente trabajo investigativo, el MARCO CONCEPTUAL empieza describiendo el significado de: Evaluación del desempeño laboral; Servidor público; Servicio público; Destituir; Sumario administrativo; Administración pública; Acto administrativo; Sanción administrativa; Irrenunciabilidad; Ley Orgánica del Servicio Público; Equidad; Inamovilidad laboral; y, Justicia.

Desde el MARCO DOCTRINARIO, analizo lo que manifiesta la doctrina acerca de los derechos de los trabajadores, entre ellas, la Doctrina Social de la Iglesia, luego examino la doctrina laboral y la estabilidad del trabajador en general; seguidamente la estabilidad laboral según la concepción del Buen Vivir; el principio de Irrenunciabilidad de los derechos laborales, su fundamento; la concepción del principio de Irrenunciabilidad en materia laboral; la destitución de los servidores públicos según la doctrina, la responsabilidad administrativa, las faltas disciplinarias, las sanciones disciplinarias; la Evaluación del Desempeño Laboral, beneficios; y, finalmente la evaluación del desempeño aplicada en el servicio público.

En cuanto al MARCO JURÍDICO, hago un estudio analítico referente a la Constitución de la República en cuanto primordialmente declara a nuestro país, como un Estado Constitucional de Derechos y Justicia; La Supremacía de la Constitución; El trabajo como derecho del Buen Vivir; Formulación de políticas públicas desde la concepción del Buen Vivir; El régimen de desarrollo como garantía de realización del Buen Vivir; Garantías de estabilidad laboral y capacitación de los servidores públicos; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, la Ley Orgánica del Servicio Público; y, análisis de su Reglamento General.

En lo que tiene que ver con el DERECHO COMPARADO, examino diferentes legislaciones como las de Bolivia, Perú y Colombia, con el único propósito de armonizar la normativa vigente, respecto a la destitución de los servidores públicos que en la evaluación del desempeño obtuvieron la calificación de insuficiente o regular en dos ocasiones, a efecto de proteger la estabilidad laboral como derecho universal e irrenunciable de los trabajadores, sean públicos o privados, consagrado en la Constitución de la República y en Instrumentos Internacionales. En la INVESTIGACION DE CAMPO, mediante la aplicación de encuestas recojo la opinión de servidores públicos en distintas instituciones del gobierno central, que luego del análisis, realizo la verificación de objetivos y la contratación de la hipótesis. FINALMENTE, como resultado del estudio realizado sobre el tema, procedo a formular las conclusiones y recomendaciones; así como también, basado en la justicia como valor

supremo, planteo la correspondiente propuesta de reforma jurídica al artículo 80 de la Ley Orgánica del Servicio Público, a efecto de armonizar la legislación de nuestro país dentro del marco del respeto a los derechos humanos, sobre todo, porque detrás de cada servidor público existe una familia que está en riesgo su estabilidad y su estado emocional.

4. REVISION DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL

En este aspecto y para mejor comprensión del tema investigado, referiré el significado de algunos términos sobre materia administrativa. En este contexto, empiezo conceptualizando el significado de: Evaluación del desempeño laboral; Servidor público; Servicio público; Destituir; Sumario administrativo; Administración pública; Acto administrativo; Sanción administrativa; Irrenunciabilidad; Ley Orgánica del Servicio Público; Equidad; Inamovilidad laboral; y, Justicia.

4.1.1. Evaluación del desempeño laboral.

Al respecto, el tratadista HERNAN JARAMILLO ORDÓÑEZ, describe la evaluación del desempeño, en los siguientes términos:

“Es un proceso sistemático y técnico que sirve para valorar el desempeño de las actividades ejecutadas por los servidores públicos. Para la evaluación se tendrá en cuenta las características profesionales y personales en el ejercicio de un puesto. La calificación obtenida constituirá un antecedente para la concesión de derechos y estímulos que establece la ley; para sugerir recomendaciones relacionadas con el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos y para optimizar el servicio público”¹.

¹ JARAMILLO ORDÓÑEZ, Hernán. **Manual de Derecho Administrativo**, Unidad de Publicaciones del Área Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja, Quinta Edición, 2005, p. 299.

Por otro lado, los autores WERTHER Jr., WILLIAM B. y KEITH DAVIS, respecto al tema, expresan:

“La evaluación del Desempeño constituye el proceso por el cual se estima el rendimiento global del empleado. Constituye una función esencial que de una u otra manera suele efectuarse en toda organización moderna”².

De los conceptos vertidos por los tratadistas HERNAN JARAMILLO ORDÓÑEZ y, WERTHER Jr. WILLIAM B. & KEITH DAVIS, se puede afirmar que la evaluación del desempeño, es el procedimiento mediante el cual podemos apreciar el nivel de productividad de los empleados en una organización; Igualmente luego de los resultados obtenidos, permite adoptar las medidas correctivas oportunas, para la buena marcha de la institución, si el caso lo amerita.

Paralelamente, también pueden medirse las diferentes aptitudes y cualidades que tienen las personas, en el desarrollo de la actividad laboral. En este sentido la evaluación puede considerarse, como una posible autocrítica para el trabajador, a efecto de mejorar su desempeño. Con ella se estimula el trabajo en equipo y se procura desarrollar las acciones pertinentes para motivar a la persona y conseguir su identificación con los objetivos de la empresa. Estimula a los empleados para que brinden a la organización sus mejores esfuerzos y vela porque esa lealtad y entrega sean debidamente recompensadas. Atiende con prontitud los problemas y conflictos, y si es necesario toma las medidas disciplinarias que se justifican. Estimula la capacitación entre los evaluados y la

² WERTHER Jr. WILLIAM B. & KEITH DAVIS. Administración de personal v Recursos Humanos. México. Editorial McGraw-Hill, 2000, Pág. 231

preparación para las promociones; todo esto, con la única finalidad de mejorar la efectividad de la organización.

4.1.2. Servidor Público.

Para develar este concepto, me remito a lo que el tratadista HERNÁN JARAMILLO ORDÓÑEZ, expresa respecto al tema:

“Es todo ciudadano legalmente nombrado para prestar servicios remunerados en las instituciones de derecho público o privado con finalidad social o pública, sujeto a la Ley Orgánica de Servicio Público”³.

De acuerdo al criterio del autor JARAMILLO ORDÓÑEZ se puede colegir que: servidor público es toda persona que mediante concurso de méritos y oposición, recibe nombramiento o contrato legalmente expedido por la autoridad nominadora, para trabajar a cambio de una remuneración, en los distintos organismos del Estado. Cabe señalar que el Estado por sí solo no puede desarrollar la actividad administrativa, para ello, se vale de los servidores públicos que prestan sus servicios bajo un sistema jerarquizado; esto es, obedeciendo órdenes del jefe inmediato superior. Igualmente, al asumir la función pública, esta debe considerarse un servicio a la colectividad y administrar honradamente, con la misma responsabilidad como si fuera propio, el patrimonio público que le ha sido encomendado.

³ JARAMILLO ORDÓÑEZ, Hernán. **Manual de Derecho Administrativo**, Unidad de Publicaciones del Área Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja, Quinta Edición, 2005, p. 312.

4.1.3. Servicio público.

Según GUILLERMO CABANELLAS de TORRES, el servicio público, es: *“Acción o efecto de servir. / Trabajo. / Actividad. / Concepto capital del Derecho Político y del Administrativo es éste del servicio público, que ha de satisfacer una necesidad colectiva por medio de una organización administrativa o regida por la administración pública”*⁴.

En cambio el tratadista HERNÁN JARAMILLO ORDÓÑEZ, se refiere en los siguientes términos:

*“Servicio público es toda actividad que ejerce la Administración Pública para satisfacer necesidades colectivas, sujetas bajo un régimen jurídico especial y de control de autoridad competente”*⁵.

De acuerdo a los autores, CABANELLAS y JARAMILLO ORDOÑEZ, se desprende que el servicio público es la actividad que desarrolla el Estado a través de los servidores públicos, mediante un régimen jurídico llamado Administración Pública, de carácter jerarquizado y con el único fin de satisfacer las necesidades de la colectividad. En este caso el servicio público puede ser prestado directamente por el Estado o, puede estar a cargo de concesionarios, de administradores delegados o a cargo de simples personas privadas.

⁴ CABANELLAS de TORRES, Guillermo. **Diccionario Jurídico Elemental**, actualizado, corregido y aumentado por Guillermo Cabanellas de las Cuevas, 19^o Edición, Ed. Heliasta, Buenos Aires- Argentina, 2009, pág. 346.

⁵ JARAMILLO ORDÓÑEZ, Hernán Dr. **Manual de Derecho Administrativo**, Unidad de publicaciones del Área Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja, Quinta Edición, 2005, pág. 85.

4.1.4. Destituir.

El tratadista MANUEL OSSORIO, respecto a la destitución, se refiere de la siguiente manera:

“Separar a uno de su cargo como corrección o castigo”⁶.

En cambio, para ROGELIO MORENO RODRIGUEZ, la destitución es:

“En general, hecho de que una persona sea privada del derecho de ejercer una función, empleo u oficio público como medida disciplinaria o a título de pena”⁷.

De los conceptos vertidos por los citados autores, OSSORIO y MORENO RODRÍGUEZ, se infiere que la destitución consiste en separar del cargo al servidor público, como consecuencia de su mal proceder; esto es, como medida de corrección, castigo o, pena. En este sentido cabe reflexionar, que la destitución, siendo la sanción más drástica que se imponga en la administración pública, es desproporcional cuando se aplica como resultado de una insuficiente evaluación del desempeño.

4.1.5. Sumario Administrativo.

Para el tratadista HERNÁN JARAMILLO ORDÓÑEZ, sumario administrativo:

“Es un procedimiento administrativo rápido y resumido, que prescinde de algunas formalidades contempladas en los procesos penales y civiles;

⁶OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Sociales y políticas**, Vigésima primera Edición, Ed. Heliasta, Buenos-Aires, Argentina, 1994, pág. 323.

⁷MORENO RODRIGUEZ, Rogelio. **Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales**, Ediciones Depalma, Buenos-Aires, Argentina, 1976, pág. 172.

encaminados a sancionar mediante la suspensión y destitución de los puestos de trabajo a los servidores públicos, por faltas e incorrecciones cometidas”⁸.

Analizando otro concepto, tenemos que:

*“Los funcionarios de la Administración del Estado están sujetos a determinados deberes y obligaciones que derivan directamente de su cargo. En este contexto, es donde el **sumario administrativo** se transforma en una herramienta destinada a investigar y establecer los hechos que podrían constituir una infracción o falta a estas obligaciones y deberes, junto a aplicar una medida disciplinaria, si los hechos investigados constituyesen efectivamente una infracción o falta punible”⁹.*

De la lectura de dichos enunciados se puede decir que el sumario administrativo, es un procedimiento fundamentalmente breve, utilizado en la administración pública cuyo fin es establecer responsabilidades, derivadas de los actos de los servidores públicos, que se presumen ser infracción o falta punible, que de ser ciertos, proceder a la aplicación de una sanción como es la suspensión o destitución.

4.1.6. Administración Pública.

Originariamente, el termino Administración proviene del prefijo latino **a** que significa “**dar**” y la palabra **ministrare** que significa “**servir**”.

⁸JARAMILLO ORDÓÑEZ, Hernán Dr. **Manual de Derecho Administrativo**, Unidad de publicaciones del Área Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja, Quinta Edición, 2005, pág. 85.

⁹ <http://dudalegal.cl/sumario-administrativo.html>. Publicación sobre que es un Sumario Administrativo y la finalidad que persigue. **Consulta realizada el día 23 de Febrero del 2015.**

Históricamente, la Administración Pública es tan antigua que se remonta al origen mismo del Estado; y, ha estado ligada a él, en todas las etapas de su evolución histórica.

Desde entonces y hasta la actualidad, la Administración Pública ha venido experimentado una serie de transformaciones y progresos, llegando hoy al nivel más alto, con el establecimiento del Estado de derecho. En nuestro país, la administración pública se estableció desde su organización como República en el primer gobierno de Juan José Flores; pero su organización se elevó cualitativamente durante el gobierno de Vicente Rocafuerte, en el cual, se le dio el reconocimiento de servidores públicos y además se reconoció algunos de sus derechos fundamentales.

Adentrándome ya en el tema, para el autor NICOLÁS GRANJA GALINDO, la Administración Pública es:

“Una ciencia y arte, a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y practica de múltiples actividades o servicios ejercidos consiente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos en general, en razón del mandato o representación del Estado para lograr diferentes fines a favor de la colectividad”¹⁰.

Según este autor, la administración pública, es la ciencia que tiene por objeto conocer, planificar y prestar de manera ordenada los diferentes servicios que brinda el Estado a la comunidad. Para el cumplimiento de este objetivo el

¹⁰ GRANJA GALINDO, Nicolás. **Fundamentos del Derecho Administrativo**. Quinta Edición. Editorial Jurídica del Ecuador, 2006. Pág. 9.

Estado lo hace a través de estamentos jerarquizados llamados órganos administrativos y, mediante personal llamado servidores públicos.

En cambio para GUILLERMO CABANELLAS de TORRES, la Administración Pública es:

“El poder ejecutivo en acción, con la finalidad de cumplir y hacer cumplir cuanto interesa a la sociedad en las actividades y servicios públicos. La administración puede ser nacional, provincial o municipal, de acuerdo con la esfera territorial de sus atribuciones”¹¹.

Para el tratadista HERNÁN JARAMILLO ORDÓÑEZ, la administración pública es:

“Un proceso sistemático y metódico, de carácter científico, técnico y jurídico que consiste en dirigir las funciones administrativas de las entidades y organismos del Estado para llegar a obtener resultados previstos planeados y programados”¹².

De los conceptos vertidos por los tratadistas GUILLERMO CABANELLAS de TORRES y HERNAN JARAMILLO ORDÓÑEZ, se puede afirmar que la “administración”, es la actividad esencial que debe desempeñar el poder ejecutivo; es decir, se refiere a las actividades de gestión, que su titular, el presidente de la República ha de ejecutar sobre los bienes del Estado, para

¹¹CABANELLAS de TORRES, Guillermo. **Diccionario Jurídico Elemental**, actualizado, corregido y aumentado por Guillermo Cabanellas de las Cuevas, 19º Edición, Ed. Heliasta, Buenos Aires- Argentina, 2009, pág. 26.

¹² JARAMILLO ORDÓÑEZ, Hernán Dr. **Manual de Derecho Administrativo**, Unidad de publicaciones del Área Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja, Quinta Edición, 2005, pág. 87.

destinarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bienestar general.

Desde otra perspectiva, también se puede decir que la administración pública es el sistema administrativo de un Estado, se ejerce en toda cuanta jurisdicción territorial se divide y se vale de normas plasmadas en leyes y reglamentos, mismos que proporcionan el marco legal, para la conveniente gestión y conducción de un organismo público.

4.1.7. Acto Administrativo.

Para el autor HERNÁN JARAMILLO ORDÓÑEZ, el acto administrativo es: *“Acto jurídico y uno de los medios de que se vale la administración pública para expresar su voluntad y que emanado de un órgano del sector público central, institucional o seccional, con poder legal, produce efectos jurídicos”*¹³.

En el mismo sentido, GUILLERMO CABANELLAS de TORRES expresa lo siguiente:

*“la decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones, toma la autoridad administrativa, y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas”*¹⁴.

¹³ JARAMILLO ORDÓÑEZ, Hernán Dr., **Manual de Derecho Administrativo**, Unidad de publicaciones del Área Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja, Quinta Edición, 2005, pág. 190.

¹⁴ CABANELLAS de TORRES, Guillermo. **Diccionario Jurídico Elemental**, actualizado, corregido y aumentado por Guillermo Cabanellas de las Cuevas, 19º Edición, Ed. Heliasta, Buenos Aires- Argentina, 2009, pág. 22.

De lo expuesto por los autores antes mencionados, se infiere que el acto administrativo es, la decisión que toma la autoridad en uso de las facultades que le confiere la ley, respecto de los administrados y que produce efectos jurídicos que pueden afectar derechos e intereses, tanto de particulares como del mismo sector público.

También se puede decir que Acto Administrativo es la materialización de la voluntad administrativa, porque es el instrumento mediante el cual la administración pública cumple con el deber de satisfacer intereses ya sean particulares o, de la colectividad.

4.1.8. Sanción Administrativa.

Al respecto, GUILLERMO CABANELLAS de TORRES expresa:

“Es la medida penal que impone el poder ejecutivo o alguna de las autoridades de este orden, por infracción de disposiciones imperativas o abstención ante deberes positivos”¹⁵.

En el mismo contexto, otra definición señala lo siguiente:

“Son los castigos impuestos por la administración a un administrado con el fin de reprimir una acción u omisión de aquel que ha conllevado una infracción de disposición administrativa. El castigo consiste en un mal que, en todo caso, nunca podrá consistir, directa ni subsidiariamente, en una privación de libertad del sancionado. Podrán constituir sanción, por

¹⁵ CABANELLAS de TORRES, Guillermo. **Diccionario Jurídico Elemental**, actualizado, corregido y aumentado por Guillermo Cabanellas de las Cuevas, 19^o Edición, Ed. Heliasta, Buenos Aires- Argentina, 2009, pág. 341.

tanto, la multa, el cierre de establecimientos, la pérdida de la carrera funcional..."¹⁶.

De los conceptos antes mencionados se desprende, que la sanción administrativa es el resultado de la potestad sancionadora del Estado, a efecto de reprimir la conducta ilícita del administrado por transgredir disposiciones administrativas; todo ello, con el único propósito de asegurar el correcto funcionamiento de la gestión administrativa. La sanción administrativa tiene la particularidad de no contemplar la privación de la libertad.

La sanción administrativa puede consistir en la imposición de sanciones a los funcionarios y responsables por faltas cometidas en el ejercicio de sus cargos; o, la de imponer correcciones a los administrados por actos contrarios a los mandatos administrativos.

4.1.9. Irrenunciabilidad.

Para hablar acerca de la Irrenunciabilidad, me remito a lo que el tratadista MANUEL OSSORIO, señala:

“Condición legal que impide la renuncia a determinados derechos. En términos generales puede decirse que son renunciables los derechos privados, e irrenunciables, los que afectan a derechos calificados de orden público. No obstante existen derechos civiles que no son renunciables, como sucede con aquellos que protegen un interés social o la situación de terceras personas. Por ello son irrenunciables, entre otros, los derechos emanados de la patria potestad, el derecho a pedir en cualquier tiempo la división del condominio o la de la herencia antes de la apertura de la sucesión, la facultad de pedir el divorcio, el derecho de

¹⁶<http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/sanciones-administrativas/sanciones-administrativas>.

Sanción Administrativa. Consulta realizada el día 24 de febrero del 2015.

reclamar la filiación, o de contestar la legitimidad, la obligación de prestar alimentos.

Con respecto al derecho Público, son Irrenunciables: el derecho a ejercer el voto, el de ejercer la presidencia de las mesas electorales, el de actuar como miembro de un jurado en materia penal y, en general, todos los actos que representan una carga pública

Con relación al Derecho del Trabajo son irrenunciables todos aquellos beneficios que las leyes otorgan a los trabajadores y considerados de orden público”¹⁷.

En cuanto a la Irrenunciabilidad de los derechos laborales, primeramente es necesario destacar que la relación empleador-trabajador, siempre ha estado marcada por la desigualdad; esto es, el empleador la parte fuerte que impone y, el trabajador como la parte débil y resignada.

Desde esta perspectiva y debido al carácter eminentemente protector del Derecho Laboral, el principio de Irrenunciabilidad impide al trabajador la renuncia de sus derechos reconocidos en la Constitución y leyes vigentes, aunque sea por su voluntad y en beneficio propio; de manera que si esto sucede, todo lo renunciado estará viciado de nulidad absoluta.

En otras palabras, la Irrenunciabilidad de los derechos laborales, inhabilita al trabajador la libre disposición de los derechos que lo amparan.

¹⁷OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Sociales y políticas**, Vigésima primera Edición, Ed. Heliasta, Buenos-Aires, Argentina, 1994, pág. 531.

4.1.10. Ley Orgánica del Servicio Público.

La Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP, es un cuerpo legal de carácter orgánico, que norma las relaciones laborales, entre el Estado y los servidores públicos. Mismo que según lo dispuesto en el Art. 2, establece que el objetivo del servicio público y la carrera administrativa es 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.

4.1.11. Equidad.

Para referirme a este concepto, transcribiré lo que MANUEL OSSORIO manifiesta sobre la equidad:

“Justicia distributiva; es decir, la basada en la igualdad o proporcionalidad. / Moderación en la aplicación de la ley, atemperando según el criterio de justicia el rigor de la letra. / Principios generales que deben guiar la facultad discrecional del juez”¹⁸.

¹⁸ OSSORIO Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Sociales y políticas, Vigésima primera Edición, Ed. Heliasta, Buenos-Aires, Argentina, 1994, pág. 388.

De lo referido por el tratadista MANUEL OSSORIO, se desprende que la equidad es la forma justa, proporcional e imparcial de aplicación de la ley, cuidando siempre de no lesionar los derechos de las personas.

En otras palabras, cuando la ley lo permite, juzgar por equidad consiste en adaptar la norma a los criterios de igualdad y justicia del juzgador, para cuando se aplique en el caso que amerite, suavizar prudentemente la rigidez de la ley. La equidad es un valor esencial del derecho, porque se interpreta la ley con la razón, haciendo que la aplicación de la ley sea más humana.

4.1.12. Inamovilidad Laboral.

El tratadista MANUEL OSSORIO, respecto de la inamovilidad laboral describe lo siguiente:

“Derecho que tienen los empleados públicos a no ser separados de sus cargos, si no es por causa de mala conducta, ineptitud o negligencia en el desempeño de sus funciones, y aún esto, a condición de que se les haya seguido un expediente previo, en el cual han de ser oídos. O bien por haber alcanzado la edad de su jubilación.

Se entiende que la inamovilidad integra un derecho del empleado y una garantía para la buena marcha de la administración pública, sea nacional, provincial o municipal. Fácilmente es comprensible que dicha garantía, importante para las distintas ramas administrativas, presenta trascendencia infinitamente mayor cuando la inmovilidad está referida a los funcionarios del poder judicial, ya que es lícito afirmar que donde no existe esa inamovilidad, de manera plena e indiscutida, los funcionarios judiciales carecen de independencia, de donde se desprende que no hay justicia sin garantías individuales.

Con respecto a las actividades privadas, la inamovilidad, más corrientemente llamada estabilidad, consiste en el derecho de los trabajadores de empresas o entidades particulares de no ser removidos de sus cargos, salvo que causas especiales lo justifiquen”¹⁹.

Con respecto a la definición citada, se puede decir que la inamovilidad laboral constituye un derecho que tienen los servidores públicos, a efecto de permanecer en sus puestos de trabajo, sin que puedan ser separados o despedidos de sus cargos, a no ser que existan causas plenamente establecidas o justificadas en la ley; yo diría, sobre todo que perjudiquen al Estado.

Por otro lado, también se puede decir que la inamovilidad laboral de los servidores públicos es vital para la buena marcha de la administración pública en sus diferentes niveles, porque permite dar estabilidad y continuidad en la prestación de los diferentes servicios que brinda el Estado a la colectividad.

4.1.13. Justicia.

El tratadista MANUEL OSSORIO, cuando nos habla sobre la justicia, refiere lo siguiente:

“Virtud que inclina a dar a cada uno lo que le corresponde. En sentido jurídico, lo que es conforme a derecho.

Este último sentido no es muy exacto, porque no siempre la justicia y el derecho son coincidentes, ya que puede haber derechos injustos. La

¹⁹ OSSORIO Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Sociales y políticas, Vigésima primera Edición, Ed. Heliasta, Buenos-Aires, Argentina, 1994, pág. 495.

institución de la esclavitud se basaba en un derecho, pero representaba una injusticia. La propiedad como derecho absoluto, incluso para destruirla, se basa en un derecho, pero evidentemente representa otra injusticia. Modernamente se trata de corregir muchos derechos por considerarlos antisociales, antinaturales y antieconómicos. De ahí que se vaya abriendo paso, cada vez con mayor amplitud, la teoría de abuso del Derecho.

En otro sentido, se entiende por justicia la organización judicial de un país, y así de habla de tribunales de justicia, Corte Nacional de Justicia, administración de justicia, justicia civil, justicia penal, justicia administrativa, justicia militar²⁰.

Del concepto vertido por el jurista MANUEL OSSORIO, se concluye que la justicia tiene algunas acepciones; pero, coincido con la que para mí es la más significativa, porque ser justo es una cualidad, aunque inherente al ser humano, no siempre es practicada por todos; yo diría por la subjetividad que conlleva, porque lo que para unos puede ser justo; para otros, puede ser injusto.

De todas maneras, la justicia es una virtud personal, que consiste en proceder con rectitud en todos los actos de la vida, o cuando se trate de expedir o, aplicar una ley, hacerlo fundamentado en la razón, respetando y reconociendo siempre los derechos y méritos de las personas, de manera que pueda darse a cada uno, lo que en verdad le corresponda.

²⁰ OSSORIO, Manuel. **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Sociales y políticas**, Vigésima primera Edición, Ed. Heliasta, Buenos-Aires, Argentina, 1994, pág. 547.

4.2. MARCO DOCTRINARIO

4.2.1. ¿Pero que manifiesta la doctrina acerca de los derechos de los trabajadores?

4.2.1.1. Derechos de los trabajadores según la Doctrina Social de la Iglesia.

Es meritoria la generosa participación de la iglesia católica, en pos de lograr mayor justicia en tratándose de los derechos de los trabajadores. Al respecto, expresa lo siguiente:

“Dignidad de los trabajadores y respeto a sus derechos.- Los derechos de los trabajadores, como todos los demás derechos, se basan en la naturaleza de la persona humana y en su dignidad trascendente. El Magisterio social de la Iglesia ha considerado oportuno enunciar algunos de ellos, indicando la conveniencia de su reconocimiento en los ordenamientos jurídicos: el derecho a una justa remuneración; el derecho al descanso; el derecho a ambientes de trabajo y a procesos productivos que no comporten perjuicio a la salud física de los trabajadores y no dañen su integridad moral; el derecho a que sea salvaguardada la propia personalidad en el lugar de trabajo, sin que sean conculcados de ningún modo en la propia conciencia o en la propia dignidad el derecho a subsidios adecuados e indispensables para la subsistencia de los trabajadores desocupados y de sus familias; el derecho a la pensión, así como a la seguridad social para la vejez, la enfermedad y en caso de accidentes relacionados con la prestación laboral; el derecho a previsiones sociales vinculadas a la maternidad; el derecho a reunirse y a asociarse. Estos derechos son frecuentemente desatendidos, como confirman los tristes fenómenos del trabajo infra remunerado, sin garantías ni representación adecuadas. Con frecuencia sucede que las condiciones de trabajo para hombres, mujeres y niños, especialmente en los países en vías de desarrollo, son tan inhumanas que ofenden su dignidad y dañan su salud”²¹.

²¹http://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_d...

Consulta realizada el día 2 de Mayo del 2015.

De la lectura del texto antes citado, se comprende que los derechos de todo ser humano, derivan de su esencia como tal y de su dignidad intangible. Entendiéndose por dignidad como:

“el derecho que tiene cada ser humano, de ser respetado y valorado como ser individual y social, con sus características y condiciones particulares, por el solo hecho de ser persona”²².

Esta condición del Ser Humano, nos hace iguales; esto es, ni más por nuestras virtudes, ni menos por nuestros defectos. Por la dignidad, somos merecedores de las mismas consideraciones, respetos, aspiraciones y oportunidades, a fin de prodigarnos una mejor calidad de vida en la sociedad, y podemos ejercer nuestros derechos sin importar cualquiera sea nuestra condición física, económica o social, con el único límite, que el respeto la dignidad de los demás.

En este contexto, la Doctrina Social de la Iglesia tomando como eje central de su accionar al ser humano, como insigne creación de Dios, logra incluir en los ordenamientos jurídicos de las naciones, normas que garanticen el respeto a la dignidad de las personas y sobre todo, pone especial énfasis en los derechos de los sectores más vulnerables, como es el caso de los trabajadores.

La esencia de la dignidad humana consiste, en que ha de permanecer inalterable, sea cual sea la situación en que se encuentren las personas. En

²² <http://deconceptos.com/ciencias-juridicas/dignidad-humana#ixzz3ZKqBhces>. Concepto de Dignidad Humana. Consulta realizada el día 24 de Mayo del 2015.

materia laboral, constituye la barrera infranqueable con que cuentan los trabajadores, para el respeto a sus derechos, puesto que está íntimamente relacionada con la autodeterminación consiente y responsable de su propia vida y porque el trabajo constituye el soporte de la vida personal y familiar.

Finalmente, desde esta posición doctrinaria, la Iglesia denuncia y objeta toda práctica de tratos vejatorios y degradantes, que ofenden la dignidad de los trabajadores, especialmente en los países en vías de desarrollo.

4.2.2. La doctrina laboral y la estabilidad del trabajador.

Doctrinariamente, existe una figura jurídica que garantiza en el tiempo la continuidad o permanencia de los trabajadores en su lugar de trabajo. Se trata del principio de estabilidad laboral, que a decir de la doctora GRACIELA MONESTEROLO LENCIONI, consiste en:

“El derecho a conservar el empleo hasta la jubilación o pérdida permanente de la capacidad, mientras no surja alguna causa justa de terminación”²³.

De lo expresado por la autora, se desprende que la estabilidad laboral es el principio rector por el que se conduce el derecho laboral, a efecto de garantizar o asegurar, la permanencia del trabajador en el lugar de trabajo, hasta que medie algún motivo legal, para que proceda la terminación de la relación laboral.

²³MENESTEROLO LENCIONI, Graciela. Instituciones de Derecho Laboral Individual. Vol. 1. Ed. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito-ecuador, 2007, pág. 46.

En otro orden de ideas, el Dr. VITERI LLANGA, citado por QUILOANGO FARINANGO YOLANDA VERÓNICA, en su tema de tesis intitulada: “LA ESTABILIDAD LABORAL EN EL ECUADOR, SITUACIÓN ACTUAL DEL TRABAJADOR EN BASE A NUESTRA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA Y EL CÓDIGO DEL TRABAJO VIGENTE”, manifiesta lo siguiente:

“Es el derecho de la clase trabajadora para la permanencia y continuidad ocupacional en el medio empresarial estable para el cual ha desenvuelto sus actividades, con la recíproca obligación del empleador de no privarle del trabajo mientras no hubiere causas legales que lo motive, o hechos legales o justificables que determinen la separación”²⁴.

De lo expuesto por el autor VITERI LLANGA, se destacan dos términos fundamentales que caracterizan este principio laboral, tales como: la permanencia y la continuidad; con respecto a “la permanencia”, se puede decir que hace alusión a la idea de perennidad y que no precisamente equivale a la noción que encierra el principio; mientras que “la continuidad”, admite el significado que más se ajusta a su contenido; es decir, hace alusión a lo que dura, a lo que se prolonga, a lo que se mantiene en el tiempo, a lo que continúa. En tal virtud, esta acepción constituye la idea central con que puede identificarse el principio de estabilidad laboral; caso contrario, la relación laboral estaría sumida en la anarquía. No obstante esta concordancia, el derecho del trabajador a conservar su puesto de trabajo, es relativo; esto es, no tiene el carácter de vitalicio, porque la estabilidad laboral está directamente relacionada

²⁴ www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/3074/.../T-UCE-0013-Ab-61.p... Consulta realizada el día 5 de junio del 2015.

con la capacidad y responsabilidad del trabajador en el desempeño de sus actividades. En este sentido, la finalidad última de este principio, es proteger al trabajador frente al despido arbitrario de su empleador, privándole de su medio de subsistencia y sin que medien razones justas y suficientes para hacerlo.

La estabilidad como principio doctrinario del Derecho Laboral, no solamente tiende a garantizar la estabilidad del trabajador; si no que, responde a la idea de beneficiar a las dos partes de la relación laboral, y consecuentemente a la sociedad en general porque brinda estabilidad a la empresa, estimula la convivencia pacífica de la sociedad y, por último, con trabajadores satisfechos deviene en aumento de la producción laboral.

4.2.2.1. La estabilidad laboral según la concepción del Buen Vivir.

Finalmente, en este apartado creo de suma importancia recalcar sobre el significado de la estabilidad laboral, para la concepción del Buen Vivir:

“La estabilidad laboral es un componente esencial del trabajo digno, ya que garantiza ingresos permanentes al trabajador, lo cual es importante para la satisfacción de sus necesidades y las del núcleo familiar. Al mismo tiempo, la permanencia de los trabajadores debe ser también vista como un activo para las empresas, ya que implica contar con trabajadores con experiencia, integrados al proceso productivo y con un alto compromiso laboral. Por lo tanto, la estabilidad laboral beneficia no solo al trabajador, sino también a la empresa y a su productividad”²⁵.

²⁵ http://www.academia.edu/4288998/Plan_Nacional_Buen_Vivir_2013-2017. Objetivo N° 9, págs... 273 – 286. Consulta realizada el día 4 de abril del 2015.

Según la concepción del Buen Vivir, la estabilidad laboral está en íntima relación con el respeto a la dignidad de las personas; porque un trabajo estable garantiza al trabajador la certeza de contar con un ingreso que permita, a él y a su familia tener una vida digna. Es decir, solventar a tiempo sus propias necesidades y las de su familia, lo que contribuye también a brindar estabilidad emocional a todo el círculo familiar.

En otro orden de cosas, la estabilidad laboral, aparte de cumplir con el supremo fin de brindar bienestar familiar, básicamente constituye un activo que contribuye a la buena productividad de las empresas, por cuanto contar con trabajadores experimentados que saben lo que tienen que hacer, significa ser eficientes en la prestación de bienes y servicios que ofrecen.

4.2.3. Principio de Irrenunciabilidad de los derechos laborales.

4.2.3.1. Fundamento.

En una sociedad de corte capitalista, el trabajador siempre suele ser la parte social y económicamente débil en la relación laboral, frente a los intereses económicos del empleador; que en su afán de amasar rápidamente una gran fortuna. Menosprecia la importancia del capital humano, representado en la persona del trabajador, que con esfuerzo y sacrificio, procura el sustento diario para él y su familia.

Desde esta perspectiva, indudablemente el trabajador está sometido a la explotación inhumana por parte del dueño del medio de producción. Esto

debido a múltiples circunstancias sociales; como por ejemplo, la cada vez más creciente oferta de mano de obra y la incapacidad del Estado para crear fuentes de trabajo, lo que conduce inexorablemente a la desocupación.

En estas circunstancias, el trabajador busca de algún modo ocuparse para subsistir con su familia; de manera que se ve forzado a aceptar cualquier actividad laboral, aunque sea renunciando a sus derechos fundamentales, establecidos precisamente en procura de su bienestar. La forma, el tiempo, las condiciones etc., no importa. Estos parámetros son determinados por el empleador. Lo importante es trabajar, para solventar sus necesidades.

Esta es la razón del porqué, el principio de Irrenunciabilidad de los derechos del trabajador, haya obtenido jerarquía universal y ocupe un sitial preponderante en materia laboral.

4.2.3.2. Concepción del principio de Irrenunciabilidad en materia laboral.

En razón de lo expuesto anteriormente, debo anotar en que consiste doctrinariamente esta medida protectora. Para el efecto refiero me remito al criterio del profesor AMÉRICO PLÁ, citado por la doctora UGARTE GONZALES YENNY, en su artículo intitulado: ¿PUEDE EL TRABAJADOR RENUNCIAR A SUS DERECHOS RECONOCIDOS POR NORMAS LEGALES?, este principio es definido como:

“La imposibilidad jurídica de privarse voluntariamente de una o más ventajas concedidas por el derecho laboral en beneficio propio”²⁶.

En este contexto cabe reflexionar, que el carácter protector del Derecho del trabajo, se fundamenta sustancialmente en el principio de Irrenunciabilidad de los derechos laborales.

En este sentido, el trabajador no puede desconocer los derechos inherentes a su condición, por más que su voluntad y su libertad individual así lo decidan. En este caso, la libertad como atributo del hombre para hacer todo cuanto creyere conveniente, siempre que no atente contra la ley, la moral, las buenas costumbres y el derecho de los demás; está limitada para el trabajador, por cuanto, la normativa laboral al ser de orden público y de carácter eminentemente social, imposibilita la renuncia voluntaria a los derechos que le protegen.

La imperatividad de la norma laboral, opera aun en contra del propio trabajador; esto es, aunque el trabajador renuncie voluntariamente a sus derechos, ésta adolece de nulidad. El objetivo de este principio, es proteger al trabajador de posibles renunciaciones a sus derechos, sea en un estado de necesidad o por engaños del empleador. Y es que, entre las bases que sustentan la Irrenunciabilidad de los derechos laborales, tenemos las siguientes:

- a) *“Porque el trabajo es una función social;*
- b) *Porque el trabajador tiene a su cargo, por lo general, una familia, cuyos intereses no cabe comprometer;*

²⁶ <https://plaplipto.wordpress.com/.../puede-el-trabajador-renunciar-a-sus-d...> Consulta realizada el día 10 de junio del 2015.

- c) *Porque la renuncia a los derechos laborales perjudicaría a terceros: a los demás trabajadores, cuyas garantías de protección y respeto a su dignidad, serían envilecidos por la competencia, y;*
- d) *Por el carácter de orden público que las leyes de trabajo presentan*²⁷.

4.2.4. Destitución de los servidores públicos según la doctrina.

Para el efecto se debe considerar que la destitución es la sanción más drástica aplicada a los servidores públicos, cuyo fin es corregir las inconductas derivadas de la inobservancia a las normas administrativas. Por lo tanto, es importante comprender porque se produce, o a que se debe la destitución.

En esta coyuntura, es preciso analizar lo que significa la responsabilidad administrativa del servidor público, así como también la sanción administrativa en el ámbito público.

4.2.4.1. ¿Qué es la responsabilidad administrativa del servidor público?

El servidor público durante el ejercicio de su actividad laboral, está en la obligación de desempeñar sus funciones con apego irrestricto a las normas que rigen el marco legal del Estado y demás reglas que norman la administración pública. De no hacerlo, está obligado a responder por las consecuencias de

²⁷ <https://plapliplo.wordpress.com/.../puede-el-trabajador-renunciar-a-sus-d...> Consulta realizada el día 10 de junio del 2015.

sus acciones u omisiones, negligentes o punibles; además, de reparar los daños y perjuicios que pudiere ocasionar a terceras personas.

En este contexto, para el tratadista HERNAN JARAMILLO ORDÓNEZ, citado por BYRON FERNANDO VÁSQUEZ V., en su tesis intitulada: EL EMPLEADO PÚBLICO DENTRO DEL MARCO JURÍCO ECUATORIANO, la responsabilidad del servidor público es:

“El deber y la obligación que tienen los servidores públicos para realizar con voluntad, capacidad y conciencia las actividades encomendadas por la administración y responder por sus actos y consecuencias”²⁸.

De lo manifestado por este autor, se puede colegir que la responsabilidad del servidor público, se la concibe de dos maneras. La primera, desde la óptica del cumplimiento del deber, y la segunda, desde el incumplimiento y sus consecuencias.

Desde el cumplimiento del deber, se entiende por responsabilidad:

“El observar y cumplir exactamente con la letra de la Constitución, las leyes y reglamentos, y obrar con rectitud, honestidad y suma diligencia dentro de las funciones encomendadas, para garantizar un buen servicio a la colectividad”²⁹.

Esto quiere decir que el servidor público está obligado a emitir sus actos guardando conformidad primeramente con la Ley y la moral, todo porque se trata de garantizar el bien común.

²⁸dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/873/1/a82.pdf. Consulta realizada el día 10 de junio del 2015.

²⁹dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/873/1/a82.pdf. Consulta realizada el día 10 de junio del 2015.

Por otro lado, desde el incumplimiento y sus consecuencias, la responsabilidad es:

“La obligación que tienen los servidores públicos, para responder administrativa, civil y penalmente por los actos o hechos cometidos en contra del ordenamiento jurídico”³⁰.

Esto quiere decir que todo servidor público es responsable de asumir las consecuencias negativas de sus actos; mismos que pueden ser de carácter administrativo, civil o penal. En este caso, siendo de tipo administrativo las sanciones serán impuestas por la autoridad administrativa; pero, si hay indicios de responsabilidad civil o penal, el caso será resuelto por los jueces de la materia competente.

En otras palabras, La responsabilidad administrativa obliga al servidor público, a responder por las consecuencias de sus actos, derivados del incumplimiento de sus obligaciones, o mediante violación a las leyes y reglamentos que rigen la institucionalidad pública.

4.2.4.2. ¿Qué es la sanción administrativa en el ámbito público?

Para despejar esta inquietud, primeramente estableceré lo que la Teoría General del Derecho, refiere sobre la sanción:

³⁰ dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/873/1/a82.pdf. Consulta realizada el día 10 de junio del 2015.

“Es la consecuencia jurídica que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado, a efecto de mantener la observancia de las normas, reponer el orden jurídico violado y reprimir las conductas contrarias al mandato legal”³¹.

En otro contexto, el fin que persigue la administración pública, con la imposición de sanciones es:

- a) “Mantener la observancia de las normas, obligando al infractor a cumplir con el mandato legal en contra de su voluntad, lo que constituye el cumplimiento forzoso.*
- b) Cuando no es posible lograr de manera coactiva la realización de la conducta que dispone la norma, la sanción puede consistir en obtener del infractor una prestación económicamente equivalente a la obligación incumplida. Esto es lo que se llama la reparación del daño o indemnización.*
- c) Finalmente, cuando el daño causado sea irreparable, la sanción consiste en un castigo que restringe el ámbito de derechos del infractor como la destitución, la suspensión o la privación de la libertad, si el caso amerita”³²*

Fundamentado en lo expuesto, la sanción administrativa, supone escarmentar al servidor público de las consecuencias de sus actos, efectuados con inobservancia a la normativa legal (ya que el alcance de sus actos no pueden ir más allá, de lo que la ley les faculta), y que perturban el normal desenvolvimiento de la actividad administrativa o perjudican a terceros. De ahí que la sanción administrativa es consecuencia de la investigación plena del hecho imputado para concluir si es meritorio de sanción. En este contexto, se

³¹ *biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1195/10.pdf*

³² *biblio.juridicas.unam.mx/libros/3/1195/10.pdf*

puede decir que la sanción administrativa es el resultado de la facultad sancionadora del Estado representado por la autoridad nominadora o su delegado.

Para efecto de aplicar las sanciones, estas deben concretarse por orden de gravedad, mismas que respectivamente son: Amonestación verbal; amonestación escrita; sanción pecuniaria administrativa o multa; suspensión temporal sin goce de remuneración; y, destitución. En este sentido cabe preguntarse si el hecho de ser calificado insuficiente en una no tan objetiva evaluación del desempeño, ¿constituye falta grave que merezca la destitución del servidor público?

Doctrinariamente, el objetivo de la sanción administrativa es la reparación del daño, penado con la restricción de los derechos del infractor, puesto que el incumplimiento que constituye la infracción es un hecho consumado, y aunque se obligue al servidor público a observar una conducta equivalente, la lesión a los valores fundamentales de la función pública ya se produjo. Por lo que el cumplimiento forzoso no puede ser impuesto como sanción disciplinaria.

En este mismo orden de ideas, la validez de la sanción administrativa está confirmada por ser establecida por la autoridad competente, que la impone en sede y conforme a procedimientos administrativos, independientemente de que la resolución que la contenga pueda ser impugnada y resuelta por la autoridad judicial mediante sentencia, lo cual no cambia su origen de carácter administrativo.

De ahí que las sanciones administrativas tienen características propias, diferentes a las penales y laborales. Primeramente este tipo de sanciones solo son aplicables a los servidores públicos mediante procedimientos establecidos conforme a las leyes de la materia, y cuyo fin es precautelar la vigencia de los valores de la función pública. En este sentido se fundan en la existencia de la relación de subordinación entre el sujeto pasivo de la sanción y el órgano que la aplica.

Por otro lado cabe destacar, que en las sanciones administrativas no procede el principio *non bis in ídem*, por cuanto estas inconductas pueden significar de forma separada, la comisión de un delito, mismo que deberá ser sancionado vía judicial por los jueces competentes, de acuerdo a como sea tipificado; además, tampoco rige el principio *nulla poena sine lege*, pues no requiere la tipificación estricta del Derecho Penal, **ya que el solo incumplimiento de las obligaciones en el ejercicio de la función pública, posibilita la aplicación de la sanción.** (Las negrillas son mías).

En esta coyuntura, las sanciones disciplinarias como la destitución, es perfectamente aplicable por la autoridad administrativa, por cuanto (valga la redundancia), se dan lugar en el ámbito administrativo.

Finalmente la naturaleza de **las sanciones administrativas** es diferente a las del sector privado, porque no derivan del contenido prestacional de la relación, ni tienden a obtener el servicio para el cual se contrató al trabajador; sino que **responden a una necesidad social respecto a la forma de actuación en el ejercicio de una función pública, que debe estar apegado a valores**

fundamentales, como son la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, dejando los aspectos materiales de la prestación del servicio a las normas y procedimientos laborales, y su calificación a una autoridad diferente, ajena a la relación jerárquica entre las partes. *(Las negrillas son mías).*

Finalmente la sanción administrativa constituye acto de autoridad, plenamente legitimado, cuya validez se explica en la posición del ciudadano que participa en el ejercicio del poder público frente a sus superiores por el principio de jerarquía que rige en la función pública, y que por tanto lo hace diferente a los demás ciudadanos.

4.2.5. De la Evaluación del Desempeño Laboral.

4.2.5.1. Aspectos relevantes.

Siguiendo con el desarrollo del tema de investigación, en este acápite es preciso referir algunos aspectos considerados de importancia, para mejor comprensión de la evaluación del desempeño, puesto que está concebida para cuantificar el grado de efectividad laboral de los trabajadores, así como tomar las decisiones convenientes para la buena marcha de la organización.

En este contexto, primeramente refiero lo que los autores R. WAYNE MONDY y ROBERT M. NOE, manifiestan acerca de la evaluación:

“La evaluación del desempeño es un sistema que proporciona la revisión y evaluación periódicas del desempeño de un puesto individual o grupo de

puestos. El propósito dominante de la evaluación del desempeño es mejorar la efectividad de la organización”³³.

De lo dicho por los citados autores, se puede colegir que la evaluación del desempeño es el mecanismo ideal que permite medir el rendimiento de la actividad laboral de los empleados en una organización y que, de acuerdo a los resultados obtenidos, establecer las debidas correcciones para la buena marcha de la institución. En este sentido se debe reconocer que no es una tarea fácil, porque es una actividad en la que no siempre se valoran aspectos objetivos, si no que erróneamente también se evalúan semblantes subjetivos, que desdican de la naturaleza misma de la evaluación, por cuanto prestan mayor importancia a elementos que no se refieren directamente al rendimiento efectivo de los trabajadores.

En otro orden de ideas, también resaltan que:

“Los sistemas de evaluación deben estar directamente relacionados con el puesto, ser prácticos y confiables. Teniendo siempre presentes, por una parte los objetivos organizacionales y por la otra, los objetivos individuales”³⁴.

En este aspecto los parámetros utilizados en la evaluación deben estar de acuerdo a la actividad que desarrolla el trabajador; es decir, ser prácticos,

³³ R.WAYNE MONDY y ROBERT M. Noé, **Administración de Recursos Humanos**. Traducción: DERAS QUIÑONES, Adolfo, Publicada en Español por: Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. Sexta Edición, Naucalpan de Juárez, México, 1997, pág. 350.

³⁴ R.WAYNE MONDY y ROBERT M. Noé, **Administración de Recursos Humanos**. Traducción: DERAS QUIÑONES, Adolfo, Publicada en Español por: Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. Sexta Edición, Naucalpan de Juárez, México, 1997, pág. 350.

evitando en lo posible cualquier viso de subjetividad que quiera ser evaluado, como por ejemplo la lealtad, la iniciativa, el entusiasmo etc., de manera que exista prudente equilibrio entre los objetivos de la institución, y de los empleados.

Otro aspecto relativo a la evaluación es que:

“La responsabilidad de evaluar el desempeño, se debe asignar al supervisor inmediato de los empleados con el fin de asegurar la consistencia. Los evaluadores deben estar bien capacitados para que los subordinados comprendan lo que el supervisor espera de ellos. La capacitación debe incluir la forma de calificar a los empleados, la forma de llevar las entrevistas de evaluación etc.”³⁵.

En este sentido, es obvio que el jefe inmediato lleve a cabo el proceso evaluatorio, por cuanto él es, quién mejor conoce o conoce de cerca, cómo se desenvuelve laboralmente el personal a su cargo.

En otro contexto, señalan:

“La mayoría de los empleados sienten la fuerte necesidad de saber lo bien que se están desempeñando. Un buen sistema de evaluación proporciona una retroalimentación necesaria y continua. La Evaluación del Desempeño también alerta a los gerentes sobre los individuos que pueden estar en riesgo de ser despedidos si no mejoran su desempeño. El sistema permite que Recursos Humanos tome las medidas pertinentes, tales como capacitar o hacer transferencias,

³⁵ R.WAYNE MONDY y ROBERT M. Noé, **Administración de Recursos Humanos**. Traducción: DERAS QUIÑONES, Adolfo, Publicada en Español por: Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. Sexta Edición, Naucalpan de Juárez, México, 1997, pág. 350.

para rescatar a las personas que no se desempeñan de manera satisfactoria”³⁶

De lo manifestado por los autores, categóricamente se puede decir que el empleado tiene la inquietud de saber cómo está desempeñando su trabajo, con la finalidad de poner mayor empeño en las tareas que sabe le cuestan desarrollar. En este contexto y debido a que el sistema evaluatorio está concebido para mejorar el desempeño; es imprescindible, no sin antes recalcar sobre las consecuencias de no mejorar el desempeño, que los empleados calificados por debajo del promedio aceptable se les brinde la capacitación necesaria a efecto de concretar tanto las aspiraciones personales, como los objetivos institucionales.

Finalmente respecto a las consecuencias legales, manifiestan lo siguiente: *“Los errores en la evaluación del desempeño y las decisiones que se basan en los resultados de la evaluación, pueden tener serias repercusiones legales. Aunque no es probable que un sistema de evaluación sea completamente inmune a las demandas legales, los sistemas objetivamente bien estructurados, están en la posibilidad de defenderse mejor en los tribunales”³⁷.*

³⁶ R.WAYNE MONDY y ROBERT M. Noé, **Administración de Recursos Humanos**. Traducción: DERAS QUIÑONES, Adolfo, Publicada en Español por: Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. Sexta Edición, Naucalpan de Juárez, México, 1997, pág. 350.

³⁷ R.WAYNE MONDY y ROBERT M. Noé, **Administración de Recursos Humanos**. Traducción: DERAS QUIÑONES, Adolfo, Publicada en Español por: Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. Sexta Edición, Naucalpan de Juárez, México, 1997, pág. 350.

En este sentido, cuando una organización ha estructurado una evaluación, donde no se preste mayor atención a temas prácticos, específicamente relacionados a tareas desarrolladas por el trabajador, están mayormente predispuestas a ser demandadas ante los tribunales, con las correspondientes secuelas de pérdida de tiempo y dinero que un proceso legal significa.

4.2.6. Beneficios de la evaluación del desempeño

De acuerdo al criterio del autor BERNARDO GUERRERO LOZANO, citado por ANNA PÉREZ MONTEJO, en su artículo Intitulado: EVALUACION DEL DESEMPEÑO LABORAL, entre los beneficios de la evaluación del desempeño destaca los siguientes:

“Ayuda a implantar nuevas políticas de compensación, mejora el desempeño, refuerza la toma de decisiones de ascensos o de ubicación, permite determinar si existe la necesidad de volver a capacitar, detectar errores en el diseño del puesto y ayuda a observar si existen problemas personales que afecten a la persona en el desempeño del cargo. La evaluación del desempeño no puede restringirse a un simple juicio superficial y unilateral del jefe respecto del comportamiento funcional del subordinado”³⁸.

Según lo refiere el mencionado autor, la evaluación del desempeño ayuda a la toma de decisiones administrativas, obviamente luego de verificar los resultados, a efecto de mejorar el rendimiento del recurso humano de la organización. En este contexto, ayuda a decidir los ascensos o reubicación del recurso humano, así como también permite establecer la necesidad de

³⁸ www.repositoriodigital.ipn.mx/bitstream/handle/.../5384/50-51-2.pdf?.

capacitar al personal, a fin de lograr los objetivos de la organización. Igualmente permite conocer problemas personales que posiblemente incidan en el rendimiento laboral del trabajador.

4.2.7. De la evaluación del desempeño y su aplicación en el servicio público.

Para conocer lo que sucede con la evaluación del desempeño en el sector público, voy a referirme al criterio del autor GABRIEL ESPIN, citado por JAIRO A. AGUILAR FEIJOO en su tesis de grado intitulada: LA EVALUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA NECESIDAD DE GARANTIZAR EL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO; este autor, en relación al tema manifiesta lo siguiente:

“En el ámbito público el tema de la evaluación cobra una importancia mayor en la medida que a diferencia del sector privado los parámetros para identificar el cumplimiento de resultados requiere construir medidas explícitas de lo que se considera un buen desempeño. A diferencia del sector privado, las instituciones públicas enfrentan un conjunto de dificultades para precisar e identificar claramente el tema del mandato (que es lo que debe producirse), los usuarios y los parámetros con los cuales se juzgará el buen o mal desempeño”³⁹.

De lo expuesto por el autor, se infiere que el Estado está en deuda con los trabajadores del servicio público, porque la evaluación del desempeño se lleva a cabo en circunstancias poco favorables para ellos, por la subjetividad de los

³⁹ dspace.unl.edu.ec/jspui/.../Jairo%20Alexander%20Aguilar%20Feijoo.pdf. Consulta realizada el día 22 de Junio del 2015.

parámetros establecidos para la misma, de manera que es poco probable establecer plenamente lo que se considere un buen o mal desempeño. Esto desnaturaliza el verdadero sentido de su implementación; por cuanto, la evaluación del desempeño esta esencialmente concebida para cuantificar el rendimiento laboral de los empleados que, dependiendo de los resultados permite detectar falencias para hacer los ajustes necesarios, a efecto de lograr un mejor desempeño laboral y consiguientemente mejorar la productividad.

En este sentido, evaluar el desempeño de los servidores públicos no debe tener carácter coercitivo, ni ser improvisado; si no que debe ser de acuerdo al rol que desempeñe el empleado en la marcha de la institución. De esta manera estaríamos garantizando una gestión pública eficiente, se cumpliría mejor la misión de la institución pública, y se generaría un ambiente de confianza, respecto a la calidad en la prestación de servicios que presta el Estado a la colectividad.

4.3. MARCO JURÍDICO

4.3.1. CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

4.3.1.1. Ecuador como Estado Constitucional de Derechos y Justicia

En relación al marco legal vigente en nuestro país, es importante destacar que el artículo 1 de la Constitución de la República, califica al Ecuador como un Estado constitucional de Derechos y justicia. Tal como señala a continuación:

“Art.1.- El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, (...)”⁴⁰.

Cuando este artículo dispone que nuestro país es un Estado constitucional de derechos y justicia, concede mayor importancia a los derechos humanos. Pero los derechos solo son posibles en el Estado de Derecho, y esto no significa otra cosa, que la sumisión del gobernante ante las normas jurídicas.

En este contexto, los derechos nacen para proteger al ciudadano, de manera que la obligación primordial de quienes detentan el gran poder del Estado, consiste en respetarlos. En esta coyuntura, el Estado debe adoptar acciones positivas tendientes a garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas, tanto frente a los poderes públicos como a los privados, expidiendo leyes justas; fundamentalmente basadas en el respeto a los derechos y dignidad de las personas.

4.3.1.2. La Supremacía de la Constitución

En otro contexto y para reforzar lo manifestado anteriormente, el artículo 424, confirma el predominio de nuestra Ley Suprema, cuando proclama:

“Art. 424.- La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.

⁴⁰ CONSTITUCIÓN de la REPÚBLICA del ECUADOR, Publicada en el Registro Oficial N° 449 de Octubre 20 del 2008. Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2012.

La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público”⁴¹.

La Supremacía Constitucional es un principio que consiste en situar la Constitución, jerárquicamente por encima de toda la estructura legal de un país, considerándola como Ley Suprema y fuente de creación de toda ley. Básico para la existencia de un estado de derecho, porque a ella deben estar subordinadas todas las leyes que se expidan para la normal convivencia de la sociedad. En tal virtud, toda norma, disposición o actos de poder administrativo del Estado, deberán ser conforme a lo dispuesto en la Constitución; esto es, respetando los derechos constitucionales, caso contrario, serán jurídicamente ineficaces.

En otro orden de cosas, la Constitución no es producto de la casualidad; al contrario, es el resultado de la expresión de la voluntad soberana del pueblo, por tanto, en ella convergen valores, principios, derechos y garantías, de carácter universal, que sustentan las bases del Estado en el tiempo; de tal manera que dichos preceptos constitucionales, no pueden estar sujetos al vaivén de los intereses del gobierno de turno.

Finalmente, es preciso destacar que la Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, constituyen instrumentos de protección de los derechos de las personas, más no, de los gobiernos ni de los

⁴¹ CONSTITUCIÓN de la REPÚBLICA del ECUADOR, Publicada en el Registro Oficial N° 449 de Octubre 20 del 2008. Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2012.

Estados; de manera que, cuando dichos instrumentos internacionales prevén derechos más favorables a los establecidos en la Constitución, prevalecen igualmente sobre cualquier otra norma jurídica o actos del poder público.

4.3.1.3. El trabajo como derecho del Buen Vivir

Con respecto al tema, debo manifestar que en el Título II, Capítulo II “derechos del Buen Vivir” de éste mismo cuerpo legal, el artículo 33 reconoce y garantiza a las personas trabajadoras, lo siguiente:

“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”⁴².

Merece capital importancia resaltar el hecho que nuestra Constitución haya declarado al trabajo como un derecho del Buen Vivir. Esto significa reconocer la prevalencia del trabajo humano sobre el capital; de manera que el trabajo no puede ser concebido como un factor más de producción, sino como un elemento indispensable para el Buen Vivir y básico para el desarrollo de los talentos personales.

⁴²CONSTITUCIÓN de la REPÚBLICA del ECUADOR, Publicada en el Registro Oficial N° 449 de Octubre 20 del 2008. Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2012.

Por otro lado, aparte de ser un derecho, también se considera una obligación moral del ser humano trabajar para procurarse el sustento diario y, como base de la economía, lograr objetivos de progreso tanto personales como del entorno familiar. En este contexto, el trabajo está orientado a materializar la realización personal y la felicidad, ya que es un mecanismo de integración entre la esfera social y la económica.

De ahí que es deber primordial del Estado expedir leyes que garanticen a las personas trabajadoras, sin distinción alguna, el goce efectivo de los derechos tutelados en la Constitución, así como en Instrumentos Internacionales de derechos humanos.

4.3.1.4. Formulación de políticas públicas desde la concepción del Buen Vivir

Por otra parte, el artículo 85, numeral 1, de la Constitución de la República, señala:

“Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularan de acuerdo con las siguientes disposiciones:

- 1. Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el Buen Vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad”⁴³.*

⁴³CONSTITUCIÓN de la REPÚBLICA del ECUADOR, Publicada en el Registro Oficial N° 449 de Octubre 20 del 2008. Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2012.

El efecto de conceder mayor importancia a los derechos sociales, trae aparejada la necesidad de que la generación de política pública este direccionada a garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos constitucionales. Igualmente, los órganos estatales dotados de potestades legislativas y normativas deben subordinar su ejercicio y asegurar su conformidad a los derechos establecidos en la Constitución y tratados internacionales.

Por otro lado, se dice que las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos deben estar orientados a materializar el Buen Vivir y todos los derechos. Buen Vivir, entendido como sinónimo de convivencia armónica entre seres humanos y entre estos, con la naturaleza. En este sentido, es importante recalcar que el mandato constitucional no hace excepciones, si no que se refiere a la concreción del Buen Vivir para todas las personas en general. En consecuencia, las políticas que normen la relación laboral del Estado con los servidores públicos, preferentemente deben responder a este objetivo, porque al tener un trabajo estable, también se está garantizando una vida digna y decorosa tanto para el trabajador como de su familia, misma que es obligación del Estado protegerla, por ser el núcleo de origen de la sociedad.

4.3.1.5. El régimen de desarrollo como garantía de realización del Buen Vivir

Por mandato constitucional, el régimen de desarrollo del país debe encaminarse hacia la realización del Buen Vivir; esto es, el goce efectivo de los

derechos. En este sentido, la planificación del desarrollo del país, deberá servir para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. En este contexto, el artículo 276, numerales 1 y 2, de la Constitución de la República, señalan:

“Art. 276.- El régimen de desarrollo tendrá los siguientes objetivos:

- 1. Mejorar la calidad y esperanza de vida y aumentar las capacidades y potencialidades de la población en el marco de los principios y derechos que establece la Constitución.*
- 2. Construir un sistema económico, justo, democrático, productivo solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable”⁴⁴.*

Del análisis de este artículo se puede decir que el régimen de desarrollo, tiene como objetivo mejorar la calidad y esperanza de vida de las personas. Por otro lado, de manera explícita establece que el régimen de desarrollo debe basarse en la generación de trabajo digno y estable, y como garantista del Buen Vivir, debe desarrollarse en función del ejercicio de los derechos de los trabajadores. Esto implica que el Estado tenga un rol fundamental en impulsar actividades económicas que garanticen a los trabajadores oportunidades de empleabilidad, remuneraciones justas, condiciones saludables de trabajo, estabilidad y seguridad social, así como un horario de trabajo que permita conciliar el trabajo

⁴⁴ CONSTITUCIÓN de la REPÚBLICA del ECUADOR, Publicada en el Registro Oficial N° 449 de Octubre 20 del 2008. Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2012.

con la vida personal y familiar. De la misma manera, la garantía de un trabajo digno exige crear condiciones que impidan la discriminación de las personas en el sector laboral; por lo que se debe eliminar cualquier figura que precarice la condición laboral y la dignidad humana.

4.3.1.6. Garantías de estabilidad laboral y capacitación de los servidores públicos

La estabilidad laboral y capacitación de los servidores públicos está garantizada, cuando los artículos 229 y 234 de la Constitución, respectivamente, señalan:

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

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables.

(...)”⁴⁵.

“Art. 324.- El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen

⁴⁵ CONSTITUCIÓN de la REPÚBLICA del ECUADOR, Publicada en el Registro Oficial N° 449 de Octubre 20 del 2008. Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2012.

bajo acuerdos con el Estado''⁴⁶.

Nuestra Constitución, al dar el carácter de irrenunciables los derechos de los servidores públicos, tácitamente instauro la estabilidad laboral para este sector de la sociedad, con todos los beneficios que ello implica. En otro contexto, la misma Ley Orgánica del servicio público, por un lado establece como derecho irrenunciable de los servidores públicos gozar de estabilidad en sus puestos de trabajo y, por otro, contradictoriamente prevé su destitución por una subjetiva evaluación del desempeño.

Por otro lado, para asegurar el correcto desempeño y ser efectivos en la prestación de servicios a la colectividad, el Estado garantiza la permanente capacitación de los servidores públicos mediante convenios, ya sea en escuelas, institutos o instituciones a nivel nacional o internacional. Por lo que resulta incomprensible que el Estado invierta tiempo y dinero capacitando a los servidores públicos, para luego por causas sin mayor relevancia sean destituidos.

4.3.2. DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Aprobada y proclamada por la resolución N° 217 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 10 de Diciembre de 1948. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre constituye el supremo reconocimiento de los

⁴⁶ CONSTITUCIÓN de la REPÚBLICA del ECUADOR, Publicada en el Registro Oficial N° 449 de Octubre 20 del 2008. Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2012.

derechos inherentes a la dignidad inalienable de los seres humanos, misma que tiene como fundamento poder garantizar una vida decorosa.

Entre estos derechos, cito el artículo 23 numeral 1, que textualmente señala:

“Art. 23.

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo”⁴⁷.

El mandato universal de reconocimiento de los derechos del hombre permite comprender, que hay derechos correlativos con la existencia misma del ser humano; es decir, que los derechos humanos son innegociables; en otras palabras, son absolutos, si se quiere radicales al ser inherentes a la dignidad humana. Esto significa que los Estados han de garantizar incondicionalmente, a todo ser humano, el goce efectivo de sus derechos; por cuanto es responsabilidad del Estados cumplir con las obligaciones internacionales contraídas en esta materia, aun cuando decidiesen desvincularse jurídicamente de los tratados, estos seguirían obligados a respetar las normas porque tienen jerarquía suprema, consagrada por el derecho universal.

Por tanto, al haberse dado al trabajo la categoría de ser un derecho humano, implícitamente está relacionado con la dignidad humana, misma que debe prevalecer sobre la agenda política de los Estados. De manera que todo acto

⁴⁷ <http://www.humanium.org/es/derechos-humanos-1948/>. Contenido de la Declaración universal de los derechos Humanos. **Consulta realizada el día 12 de Abril del 2015.**

de poder público o privado, que sin razones suficientes deje en el desempleo a una persona, es ofender su dignidad, porque es mediante el trabajo que los seres humanos procuran mejorar el nivel de vida, tanto en lo personal como de su familia.

4.3.3. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

4.3.3.1. Protocolo de San Salvador

Es preciso mencionar lo que establece uno de los instrumentos de protección de los derechos humanos a nivel regional, como es el Protocolo de San Salvador. Mismo que los artículos 6 y 7, respecto del derecho al trabajo, señala lo siguiente:

“Artículo 6

Derecho al Trabajo

- 1. Toda persona tiene derecho al trabajo, el cual incluye la oportunidad de obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa a través del desempeño de una actividad lícita libremente escogida o aceptada.*
- 2. Los Estados partes se comprometen a adoptar las medidas que garanticen plena efectividad al derecho al trabajo, en especial las referidas al logro del pleno empleo, a la orientación vocacional y al desarrollo de proyectos de capacitación técnico-profesional, particularmente aquellos destinados a los minusválidos. Los Estados partes se comprometen también a ejecutar y a fortalecer programas que coadyuven a una adecuada atención familiar, encaminados a que*

la mujer pueda contar con una efectiva posibilidad de ejercer el derecho al trabajo”⁴⁸.

“Artículo 7

Condiciones justas, equitativas y satisfactorias de trabajo

Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que el derecho al trabajo al que se refiere el artículo anterior, supone que toda persona goce del mismo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias, para lo cual dichos Estados garantizarán en sus legislaciones nacionales, de manera particular:

- a. una remuneración que asegure como mínimo a todos los trabajadores condiciones de subsistencia digna y decorosa para ellos y sus familias y un salario equitativo e igual por trabajo igual, sin ninguna distinción;*
- b. el derecho de todo trabajador a seguir su vocación y a dedicarse a la actividad que mejor responda a sus expectativas y a cambiar de empleo, de acuerdo con la reglamentación nacional respectiva;*
- c. el derecho del trabajador a la promoción o ascenso dentro de su trabajo para lo cual se tendrán en cuenta sus calificaciones, competencia, probidad y tiempo de servicio;*
- d. la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, de acuerdo con las características de las industrias y profesiones y con las causas de justa separación. En casos de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo o a cualquier otra prestación prevista por la legislación nacional;*
- e. (...)⁴⁹.*

Por tradición, Ecuador siempre ha estado vinculado al orden jurídico internacional. En cuanto a derecho humanitario, nuestro país es suscriptor de algunos convenios internacionales; entre otros, la Convención Americana sobre

⁴⁸ PÁSARA, Luis. **El Uso de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos en la Administración de Justicia**, Imprenta V&M Gráficas. 1º Edición. Quito-Ecuador, 2008, pág. 192.

⁴⁹ PÁSARA, Luis. **El Uso de los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos en la Administración de Justicia**, Imprenta V&M Gráficas. 1º Edición. Quito-Ecuador, 2008, pág. 192.

Derechos Humanos y del Protocolo de San Salvador. Un instrumento adicional a esta Convención, tendiente a garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. En este aspecto es necesario destacar la interdependencia existente entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales; es decir, no es posible la vigencia de los unos sin el complemento de los otros. La razón, es que las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble cuyo fundamento es el reconocimiento de la dignidad de la persona humana. Por tanto, deben ser ineludiblemente tutelados y promovidos permanentemente a efecto lograr su plena vigencia, sin que jamás pueda justificarse la violación de los unos en aras de la realización de los otros. En este contexto, los estados están obligados a adaptar su legislación interna a los postulados universales de derechos humanos, a fin de garantizar la plena efectividad de los derechos consagrados en los referidos instrumentos internacionales.

4.3.4. LEY ORGANICA DE SERVICIO PÚBLICO

Sin embargo de lo estipulado en nuestra Constitución e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. La norma motivo de análisis: Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), publicada en el Registro Oficial número 294, del 6 de octubre de 2010; Título V “De la Administración Técnica del Talento Humano”; Capítulo VI “Del subsistema de Evaluación del Desempeño”. Contra todo principio, su artículo 80, estipula:

“Art. 80.- Efectos de la evaluación.- La servidora o servidor que obtuviere la calificación de insuficiente, será destituido de su puesto,

previo el respectivo sumario administrativo que se efectuará de manera inmediata.

La servidora o servidor público que obtuviere la calificación de regular, será nuevamente evaluado en el plazo de tres meses y si nuevamente mereciere la calificación de regular, dará lugar a que sea destituido de su puesto, previo el respectivo sumario administrativo que se efectuará de manera inmediata. Posteriores evaluaciones deberán observar el mismo procedimiento.

La evaluación la efectuará el jefe inmediato y será revisada y aprobada por el inmediato superior institucional o la autoridad nominadora.

La servidora o servidor calificado como excelente, muy bueno o satisfactorio, será considerado para los ascensos, promociones o reconocimientos, priorizando al mejor calificado en la evaluación del desempeño. Estas calificaciones constituirán antecedentes para la concesión de estímulos que establece la ley y sugerir recomendaciones relacionadas con el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos”⁵⁰.

Por lo expuesto, es evidente la falta de armonía existente entre los derechos de los servidores públicos (en calidad de trabajadores del Estado), reconocidos en la Constitución e Instrumentos Internacionales; y, la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), que en una clara violación de sus derechos, señala que debe ser destituido de manera “inmediata” previa instauración de un “sumario administrativo”, la o el servidor, que en la evaluación del desempeño haya obtenido la calificación de Insuficiente o, regular en dos veces consecutivas.

De manera que estimo de suma importancia reformar el artículo 80, Efectos de la evaluación, de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) en lo referente

⁵⁰ LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO. Publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N° 294, Quito, Octubre 6 del 2010.

a la destitución de los servidores públicos; por cuanto a mi modesto parecer, el servidor que obtuvo dichas calificaciones desde ese momento ya se encuentra destituido, de manera que el sumario administrativo solamente es un requisito de trámite para que se haga efectiva la destitución, vulnerándose también los derechos a la defensa y al debido proceso, garantizados por nuestra Ley Suprema a todos los ciudadanos.

4.3.5. Breve análisis del Reglamento General de aplicación a la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), respecto de la problemática descrita.

Expedido por decreto ejecutivo N° 710, y publicado en el Registro Oficial Suplemento 418, el 1 de Abril del 2011. Este Reglamento, según sus motivos, es considerado ser la norma adecuada que permite la mejor aplicación de los principios constitucionales y legales. ¡Veamos qué tan cierto es!

Antes de proceder al análisis de este cuerpo legal, creo oportuno insistir en lo que señala el artículo 23, literal a), de la LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO (LOSEP), que con toda claridad, establece:

“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;(…).

(…)⁵¹.

⁵¹ LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO. Publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N° 294, Quito, Octubre 6 del 2010.

De la lectura de este artículo se desprende, que esta Ley reconoce y garantiza con carácter de irrenunciable, el derecho a la estabilidad laboral; mismo que por ser universal ampara de manera general a todos los trabajadores, sean públicos o privados. Y es que, siendo el trabajo un derecho social y económico, la estabilidad es su complemento a efecto de materializar la supervivencia digna y decorosa de las personas. Esta Condición ha servido para ser elevado al rango de un Derecho Humano, con todo lo que ello implica. De ahí que es injusto, que los servidores públicos sean separados de sus cargos, así porque si, a no ser que existan causas suficientemente graves, que amerite la destitución. Por cuanto se trata de la máxima sanción administrativa disciplinaria, que pueda imponerse en el ámbito público.

En esta lógica y luego de abordar el asunto conflictivo que surge de la Ley. Analizo lo que establece el artículo 222, literal c), numerales 1, 2 y 3 del REGLAMENTO GENERAL DE APLICACIÓN A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, que sobre el problema, menciona lo siguiente:

“Art. 222.- Efectos de la evaluación.- Los resultados de la evaluación del desempeño, cumplimiento de procesos internos, programación institucional, objetivos y del servidor público, constituirá uno de los mecanismos para aplicar las políticas de promoción, reconocimiento ascenso y cesación, a través de la cual se procurará mejorar los niveles de eficiencia y eficacia del servicio público. Los efectos de la evaluación serán los siguientes:

(...).

c) Para las servidoras o servidores que hubieren obtenido la calificación de insuficiente, se seguirá el siguiente procedimiento:

1.- *Obligatoriamente se realizará una segunda evaluación en el plazo de dos meses calendario, contados a partir de la notificación a la servidora o servidor, del resultado de la primera evaluación;*

2.- *En el caso de que la o el servidor por segunda ocasión consecutiva obtuviere una calificación de insuficiente, será destituido previo el respectivo sumario administrativo de conformidad con lo establecido en el literal m) del **artículo 48 de la LOSEP**. Si en este caso se obtuviere una calificación de regular, se aplicará lo establecido en el artículo 80 de la LOSEP.*

3.- *En el caso de que la o el servidor haya obtenido por primera vez la calificación de insuficiente, y que dentro del plazo establecido de los dos meses, por segunda ocasión la o el servidor obtuviere una calificación de regular se estará a lo establecido en el artículo 80, segundo inciso de la LOSEP; y, (...)⁵².*

Por otro lado, el artículo 228 de este mismo cuerpo legal, referente a la SALUD OCUPACIONAL, menciona lo siguiente:

*“**Art. 228.- De la prestación de los servicios.-** Las instituciones asegurarán a las y los servidores públicos el derecho a prestar sus servicios en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud ocupacional, comprendida esta como la protección y el mejoramiento de la salud física, mental, social y espiritual, para lo cual el estado a través de las máximas autoridades de las instituciones estatales, desarrollarán programas integrales.*

(...)⁵³.

De los artículos transcritos, claramente se puede establecer la falta de conformidad de la LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, respecto a su

⁵² REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO. Decreto Ejecutivo N° 710, publicado en Registro Oficial Suplemento 418, Quito, Abril 1° del 2011.

⁵³ REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO. Decreto Ejecutivo N° 710, publicado en Registro Oficial Suplemento 418, Quito, Abril 1° del 2011.

REGLAMENTO GENERAL DE APLICACIÓN. Por cuanto, mientras el artículo 80 de la LOSEP, sanciona con la destitución al servidor público que ha sido calificado de insuficiente en la evaluación del desempeño. Su Reglamento, obligatoriamente establece una segunda oportunidad en el lapso de sesenta días, contados luego de notificarse los resultados de la primera evaluación. En este contexto, solo se aplica la destitución, para el caso de que el servidor público sea calificado como insuficiente por segunda vez consecutiva. Esto previo la instauración del respectivo Sumario Administrativo, según mandato del **artículo 48, literal m)**, de la LOSEP.

En otro contexto, según disposición del REGLAMENTO GENERAL DE APLICACIÓN DE LA LOSEP, también se establece el derecho que tienen los servidores públicos a prestar sus servicios, en ambientes adecuados y propicios; de manera que se asegure y proteja la salud física, mental, social y espiritual del recurso humano que trabaja en las instituciones del Estado. En este sentido cabe preguntarse, ¿acaso no afecta la salud mental, emocional o espiritual del servidor público y su entorno familiar, la incertidumbre de que en cualquier momento, le despidan?

Por todo lo expuesto, debo manifestar que ciertas disposiciones legales, por su incumplimiento, se han convertido en meros enunciados, susceptibles de ser quebrantados o modificados, al vaivén de los intereses políticos del momento. En esta coyuntura, es hora de excluir el lirismo; y, preocuparse más de lo sustancial como son los Derechos Humanos, porque siendo normas de carácter imperativo, son de obligatorio cumplimiento y por tanto, no pueden ser modificadas a voluntad de los estados. Es decir, que no admiten ni la exclusión

ni la alteración de su contenido, de manera que todo acto contrario al mismo, sería declarado como nulo.

4.4 LEGISLACIÓN COMPARADA

En cuanto al derecho comparado, es inexcusable en este trabajo investigativo, no referirse a lo que establecen las legislaciones de otros países, respecto a la evaluación del desempeño en el servicio público y los efectos derivados de la aplicación de la misma.

Para el efecto reviso las siguientes legislaciones:

4.4.1 Legislación Boliviana.

En relación al ámbito administrativo, el servicio público Boliviano esta normado por el **Estatuto del funcionario público de Bolivia**, mismo que respecto a las sanciones derivadas de una insatisfactoria evaluación del desempeño, señala lo siguiente:

*“**Artículo 39 (sanciones).**- Dos evaluaciones consecutivas no satisfactorias y otras infracciones al presente estatuto de los funcionarios de carrera, dará lugar a sanciones que incluyan llamadas de atención, multas, suspensión temporal de funciones o destitución del cargo, de acuerdo al reglamento”⁵⁴*

⁵⁴ www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_blv_ley2027.pdf. Consulta realizada el día 22 de Junio del 2015.

De la lectura de esta norma, se concluye que la legislación Boliviana respecto a las causales de separación de los servidores públicos, es similar a la nuestra por cuanto también establece que si un servidor público luego de ser sometido a un proceso de evaluación del desempeño obtuviere la calificación de no satisfactorio, incurre en un comportamiento que da lugar a la aplicación de diferentes sanciones entre ellas la destitución.

El elemento diferenciador entre la legislación Boliviana y la Ecuatoriana es, que la Boliviana establece como causal de destitución la obtención de un desempeño insatisfactorio en dos evaluaciones consecutivas; mientras que la legislación de nuestro país no contempla tal posibilidad, ya que según el artículo 80 de la Ley Orgánica del Servidor Público, el servidor que obtuviere la calificación de insuficiente será inmediatamente destituido de su puesto de trabajo previa instauración del correspondiente sumario administrativo.

Por lo expuesto hay que destacar que la legislación Boliviana protege en mayor grado el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos, dándoles la oportunidad, de que en caso de ser calificados como insuficientes puedan ser sometidos a un nuevo proceso de evaluación, con la finalidad de que mejoren su desempeño y puedan permanecer en el cumplimiento de su función, ejerciendo un trabajo que les permita subsistir de manera digna.

4.4.2 Legislación Peruana

En la República del Perú, la relación laboral entre el Estado y los servidores públicos, está regulada por la **Ley del servicio Civil**, promulgado el día 3 de

julio del 2013, misma que respecto a las consecuencias de la evaluación, el artículo 26, establece lo siguiente:

“Artículo 26.- Consecuencias de la evaluación.

La evaluación es la base para la progresión en el grupo de servidores civiles de carrera, las compensaciones y la determinación de la permanencia en el servicio civil.

Por la evaluación se califica a los servidores como:

- a) Personal de rendimiento distinguido;*
- b) Personal de buen rendimiento;*
- c) Personal de rendimiento sujeto a observación; y,*
- d) Personal desaprobado.*

Solo los servidores que califiquen como personal de rendimiento distinguido o personal de buen rendimiento tienen derecho a participar en los procesos de progresión en la carrera que se convoquen en el Estado.

Las entidades solo pueden calificar como personal de rendimiento distinguido hasta el diez por ciento (10%) de los servidores civiles en cada evaluación. En caso de empate, se pueden plantear mecanismos que permitan cumplir con lo señalado en el presente artículo.

Por resolución de servir, se establecen los métodos y criterios de evaluación, debiéndose tomar en cuenta el número total de servidores de la entidad, el tipo de puestos existentes, el nivel de gobierno, el sector al que pertenece, la naturaleza de las funciones que cumple, la naturaleza de sus servicios o el rango de recursos presupuestarios.

Las oficinas de recursos humanos, o las que hagan sus veces desarrollaran actividades de capacitación para atender los casos de personal evaluado en la categoría de personal de rendimiento sujeto a observación, que garantice un proceso adecuado de formación laboral, en los seis (6) meses posteriores a la evaluación.

Si habiendo recibido formación laboral, el servidor fuera evaluado por segunda vez como personal de rendimiento sujeto a observación, es calificado como personal “desaprobado”⁵⁵. (Las negrillas son mías).

Analizando este artículo, se puede decir que la promoción, las compensaciones y la permanencia de los servidores civiles de carrera en sus

⁵⁵ www.servir.gob.pe/leyserviciocivil/. Consulta realizada el día 22 de Junio del 2015.

cargos, depende de los resultados obtenidos en la evaluación del desempeño. Para ello y según sea su calificación, la Ley establece cuatro grupos de servidores; Esto es, personal de rendimiento distinguido; personal de buen rendimiento; personal de rendimiento sujeto a observación; y, personal desaprobado.

En esta coyuntura, los estímulos que prevé la Ley están reservados solo para un reducido porcentaje de empleados públicos, los de mejor rendimiento. En cambio, para los servidores civiles calificados como personal de rendimiento sujeto a observación, **la Ley garantiza un proceso adecuado de capacitación laboral**, misma que estará a cargo de las oficinas de recursos humanos. (Las negrillas son mías).

Por lo expuesto, se puede establecer que la legislación peruana, en lo posible, trata de no lesionar el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos, cuando señala la obligación de prepararle en la misma institución, para una posterior evaluación y, solo en caso de obtener por segunda vez consecutiva la misma calificación de personal de rendimiento sujeto a observación es calificado como personal desaprobado, procediendo de esta manera su destitución. Lo que no sucede en nuestra legislación vigente, por cuanto la norma en cuestión, no establece en ningún momento el derecho del servidor público a ser capacitado.

4.4.3 Legislación Colombiana.

En la hermana República de Colombia, la norma que regula el sistema de empleo público es la **Ley 909 del 2004**, un cuerpo legal publicado en el Diario

Oficial N° 45-680 de 23 de Septiembre del 2004, sistematizado y actualizado acorde a la presente realidad. Esta ley regula el servicio público y sus principios, establece criterios para la clasificación y estructuración de los empleos públicos, los procedimientos para el ingreso, ascenso y retiro de la carrera administrativa pública.

En este contexto, el Título VII, Retiro de los empleados públicos, artículo 41, señala lo siguiente:

“Artículo 41. Causales de retiro del servicio.- El retiro del servicio de quienes estén desempeñando empleos de libre nombramiento y remoción y de carrera administrativa se produce en los siguientes casos:

- a) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, en los empleos de libre nombramiento y remoción;*
- b) Por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, como consecuencia del resultado no satisfactorio en la evaluación del desempeño laboral de un empleado de carrera administrativa;*
- c) (...).⁵⁶*

En primera instancia, los avances en la administración pública Colombiana se deben a recomendaciones que misiones extranjeras dieron al país a fin de establecer una cultura de lo público; es decir, que sea concebido como un servicio a la comunidad.

En estas recomendaciones se consagra como principio Constitucional el ingreso y permanencia del servidor público por méritos, y **su salida entre otras causas, por una calificación deficiente en la evaluación al desempeño**, adicionalmente se considera la carrera administrativa como un principio general de los empleos públicos y la gestión administrativa como un deber del Estado para con los ciudadanos.

⁵⁶ portal.dafp.gov.co/pls/portal/formularios.retrive_publicaciones?no... Consulta realizada el día 22 de Junio del 2015.

Por otro lado, cabe resaltar que en la legislación Colombiana también se ejerce una especie de control a los directivos y mandos medios institucionales mediante instrumentos de gerencia como: certificados de calidad en los procesos institucionales y estímulo para las entidades que lo implementen, instrumentos de control y medición de la gestión por medio de las oficinas de control interno, al igual que hacen un seguimiento a las instituciones en el cumplimiento de metas y resultados, planeación rigurosa de inversiones y sanciones por el no cumplimiento de los presupuestos etc. Con estos instrumentos han obligado a que se preparen los directivos y mandos medios para ser más eficientes.

Esta especie de control llamado “acuerdo de gestión”, está destinado para medir la gestión del gerente o director de la institución e impacta igual que la evaluación al desempeño, con la diferencia de que, si bien no tiene efectos en la permanencia o no en el puesto, si puede incidir en el desarrollo de su gestión. En cambio la evaluación del desempeño es aplicada exclusivamente a los funcionarios de carrera y si tiene efectos sobre su permanencia en el puesto, a la par que también contempla estímulos al servidor que desempeña su trabajo de manera eficaz.

Del análisis de la evaluación del desempeño en Colombia se puede colegir, que en este país se ha pasado de una evaluación concebida para medir factores de conducta en el servidor, a una nueva que pueda medir resultados bajo objetivos previamente acordados; esto es, un sistema donde se midan las competencias y el rendimiento, unidos a las metas institucionales. Igualmente, los parámetros con que ha sido estructurada la Evaluación del Desempeño,

están diseñados con modelos universales, de manera que conlleva cierta carga de subjetividad, porque las entidades no han podido desarrollar su propio modelo.

Del análisis de este artículo se puede afirmar, la coincidencia de la normativa colombiana con la de nuestro país, en el sentido de no establecer un periodo de capacitación para el servidor público calificado desfavorablemente en la evaluación del desempeño. En este caso, el retiro (destitución) del personal de servicio público se verifica, por declaratoria de insubsistencia del nombramiento, que no es otra cosa, que la inexistencia del nombramiento.

5 MATERIALES Y MÉTODOS

5.1 Materiales Utilizados

En la ejecución del presente trabajo investigativo, previamente utilice un diccionario jurídico a efecto de lograr la mejor comprensión de conceptos en la revisión de literatura. Luego utilicé textos relativos a la administración de recursos humanos: la evaluación del desempeño, principales características y aplicaciones; así como la Constitución de la República; el servicio de internet y, más datos recolectados de fuentes bibliográficas referentes al tema, debiendo elaborar fichas para extraer lo más importante de la información analizada.

En otro contexto, para el procesamiento y examen de la información recolectada en la investigación de campo se utilizó la computadora, para la cuantificación de datos se utilizó una calculadora, al igual que también utilicé papel tipo A4, una impresora y cuanto material de oficina fuere necesario.

5.2 Métodos

La elaboración y consecuente avance del trabajo investigativo, se llevó a cabo conforme a lo previsto en la metodología de la investigación jurídica, de manera que estuvo regida por los postulados del método científico.

Como métodos auxiliares hubo de valerse de los métodos inductivo-deductivo y deductivo-inductivo, mismos que fueron utilizados de acuerdo a las situaciones

que se presentaron en el desarrollo del objeto principal del tema de investigación.

El método bibliográfico descriptivo y documental, fue de trascendental importancia a la hora de hacer la revisión de literatura de esta tesis.

Finalmente, para la presentación y análisis de los datos obtenidos en la investigación de campo, se utilizaron los métodos de análisis y síntesis, los cuales permitieron cuantificar los resultados obtenidos a través de frecuencias y porcentajes, mismos que fueron ordenados en las respectivas tablas, y representados en gráficos estadísticos, permitiéndome de esta manera realizar el análisis comparativo.

5.3 Procedimientos y Técnicas

Para recoger la información que respalda la parte teórica del trabajo, utilicé la técnica del fichaje, debiendo elaborar fichas bibliográficas y nemotécnicas.

Respecto de la investigación de campo. A efecto de obtener datos empíricos sobre la problemática estudiada, se aplicó la técnica de la encuesta dirigida a servidores públicos de diferentes instituciones del gobierno central, quienes supieron dar meritorias opiniones acerca del tema planteado.

6 RESULTADOS.

6.1 Resultados de la aplicación de Encuestas

Con el fin de obtener oportuna información cerca de la problemática planteada, se realizó la investigación de campo, en base a la aplicación de una encuesta dirigida a 30 servidores públicos de diferentes instituciones del gobierno central, de manera que sus respuestas constituyen valiosos aportes a la realización del presente trabajo investigativo; cuyos resultados presento a continuación:

ENCUESTA

PRIMERA PREGUNTA:

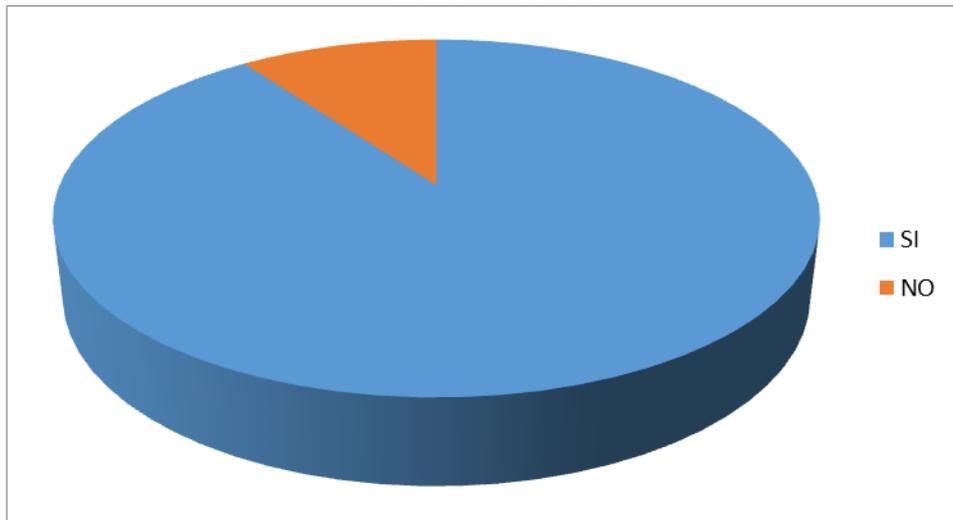
1.- ¿Cree Usted que la evaluación del desempeño es el procedimiento idóneo para lograr eficiencia, eficacia y calidad en los Servicios que presta el Estado a la comunidad?

CUADRO NO. 1

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SI	20	66.67 %
NO	10	33.33 %
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a servidores públicos del INIAP
Autor: E. Sebastián Vargas L.

GRÁFICO NO. 1



INTERPRETACIÓN: Del total de encuestados; 20, que corresponde al 66.67 % responden que, la evaluación del desempeño si ha logrado eficiencia, eficacia, y calidad en los servicios que presta el Estado a la ciudadanía. En cambio 10 encuestados que corresponde al 33.33 10%, responden que este procedimiento, no ha logrado en su mayoría, el objetivo del Estado.

ANÁLISIS: como resultado del análisis a esta pregunta, se puede constatar que la mayoría de Servidores Públicos está de acuerdo, que la evaluación del desempeño mejora resultados, en cuanto a la prestación de servicios del Estado.

SEGUNDA PREGUNTA:

2.- ¿Cree usted que la destitución de un servidor público, significa una pérdida económica para el Estado?

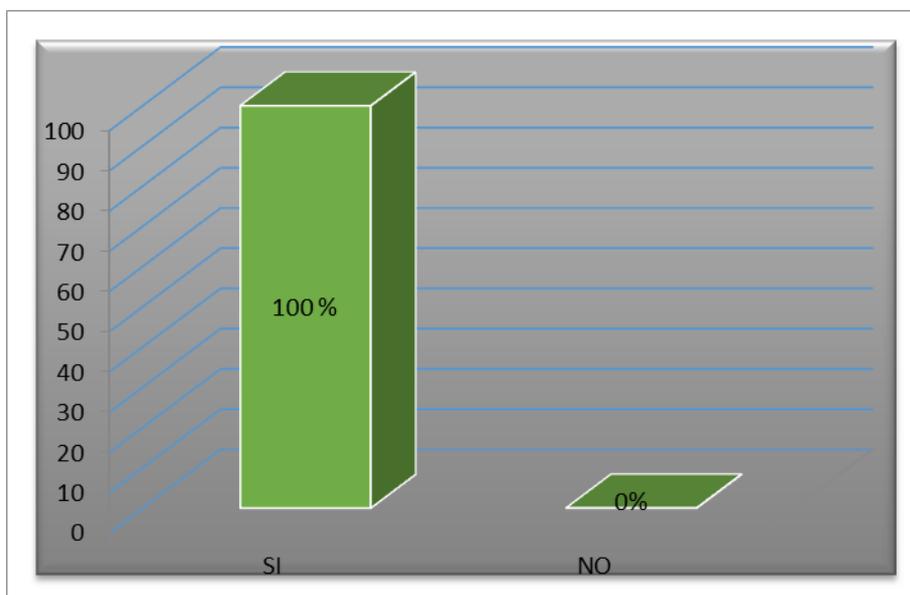
CUADRO NO. 2

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

Fuente: Encuesta realizada a servidores públicos de la Subsecretaría de Tierras

Autor: E. Sebastián Vargas L.

GRÁFICO NO. 2



INTERPRETACIÓN: Del total de los encuestados; 30, que corresponde al 100% manifestaron que el capacitar a un servidor público representa un costo para el Estado, obviamente la destitución significa una pérdida no solamente económica, sino de tiempo.

ANÁLISIS: De acuerdo al resultado de esta interrogante, mayoritariamente los Servidores Públicos encuestados consideran que es una pérdida de tiempo y dinero para el Estado.

TERCERA PREGUNTA:

3. ¿Cree usted que después de someterse a una evaluación que le resultó desfavorable, su destitución conllevaría un sinnúmero de problemas y adversidades que afecten su estabilidad emocional y familiar?

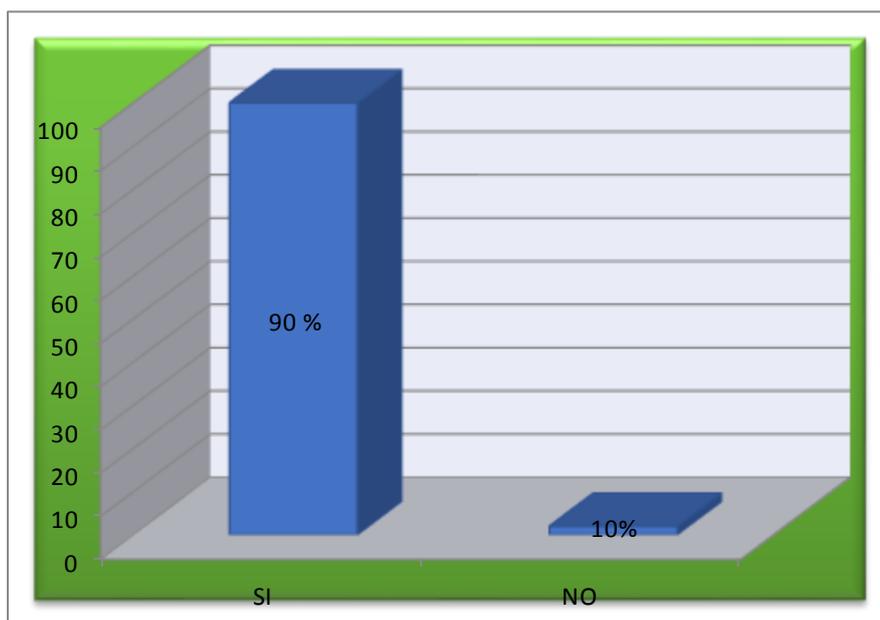
CUADRO NRO. 3

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

Fuente: Encuesta realizada a servidores públicos del Ministerio de Telecomunicaciones.

Autor: E. Sebastián Vargas L.

GRÁFICO NO. 3



INTERPRETACIÓN: Del total de 30 encuestados; 27 que corresponde al 90%, manifiestan que su destitución sería un impacto emocional, sobre todo cuando están en la edad adulta y son cabeza de familia. En cambio, 3 personas que representan el 10%, dicen que no habría mayor problema por cuanto buscarían otro trabajo.

ANALISIS: Como hemos podido notar la destitución afecta en mayor grado a las personas en edad adulta, sobre todo porque detrás ellas existe una familia que mantener. Solo una pequeña minoría, básicamente respaldada en otros aspectos, refiere que no le afectaría en nada.

CUARTA PREGUNTA:

4.- ¿Considera usted que tal como está planteada la evaluación del desempeño, ésta contiene parámetros objetivos o subjetivos?

CUADRO NRO. 4

INDICADORES	FRECUENCIA	PORCENTAJE
SUBJETIVOS	20	66.67%
OBJETIVOS	10	33.33%
TOTAL	30	100%

Fuente: Encuesta realizada a servidores públicos de la Subsecretaría de Tierras

Autor: E. Sebastián Vargas L.

GRÁFICO NO.4



INTERPRETACIÓN: De las 30 personas encuestadas, 20 que representan 66,67 %, manifestó que las evaluaciones se califican en su mayoría subjetivamente por parte del Jefe Inmediato. Mientras tanto, 10 servidores públicos que equivale al 33.33%, respondieron que la evaluación del desempeño se efectúa de manera objetiva.

ANALISIS: De acuerdo al resultado. Es evidente que gran parte de los servidores públicos considera que la evaluación del desempeño se realiza con criterio subjetivo; esto es, se aplica la opinión personal del jefe Inmediato.

QUINTA PREGUNTA:

5.- ¿Considera usted que la calificación de insuficiente y la inmediata destitución del servidor público, viola el derecho a la estabilidad laboral reconocido por la Ley?

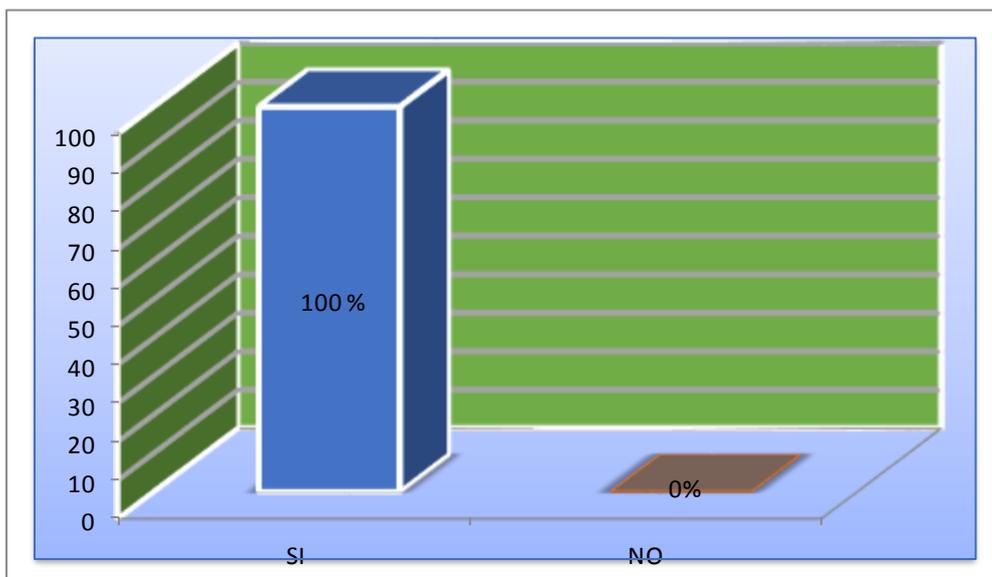
CUADRO NRO. 5

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

Fuente: Encuesta realizada a servidores públicos de la Agencia Nacional de Tránsito.

Autor: E. Sebastián Vargas L.

GRÁFICO NO. 5



INTERPRETACIÓN: Del total de 30 encuestados, todos contestaron que sí, es decir el 100%, porque consideran que se debe respetar lo que establece nuestra Ley Suprema.

ANALISIS: En base a la respuesta de la pregunta. Es prioritaria la equitativa reforma al artículo 80 de la LOSEP, referente a los efectos de la evaluación del desempeño, por cuanto viola el derecho constitucional de los servidores públicos, cual es, el de la estabilidad laboral.

SEXTA PREGUNTA:

6.- ¿Cree usted que se debe reformar el artículo 80 de la Ley Orgánica del Servicio Público, para de esta manera salvaguardar los derechos laborales de los servidores públicos?

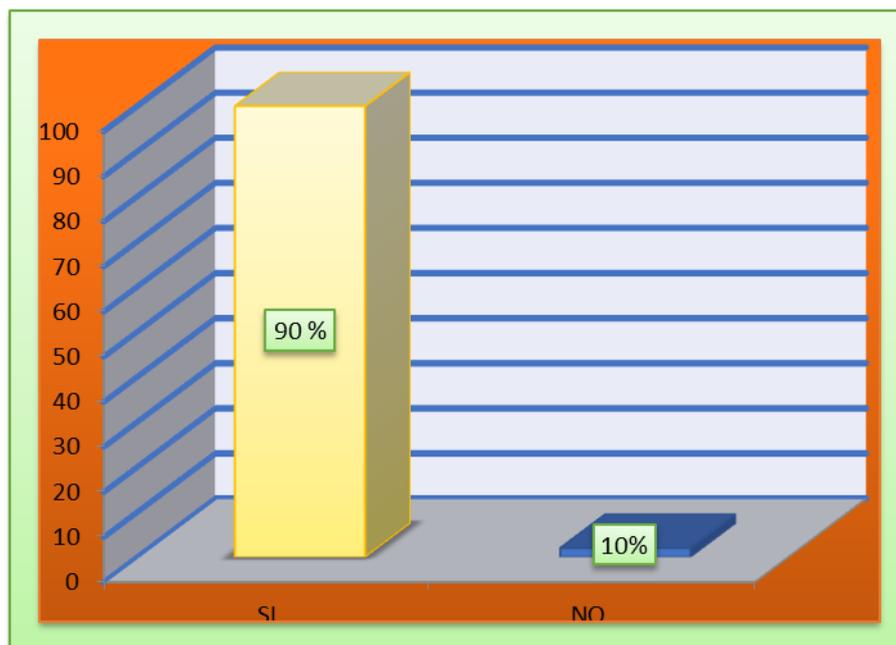
CUADRO NO. 6

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

Fuente: Encuesta realizada a servidores públicos de la Administración Eloy Alfaro (centro sur) del Municipio de Quito.

Autor: E. Sebastián Vargas L.

GRÁFICO NO. 6



INTERPRETACIÓN: Del total de encuestados; 27 que corresponde al 90%, respondieron que siendo la destitución una sanción demasiado severa; su reforma en términos equitativos, equivale a hacer justicia, porque se estaría garantizado una vez más el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos. En cambio, 3 personas que corresponde al 10%, contestaron que los servidores públicos deben también esmerarse en mantener los puestos de trabajo.

ANÁLISIS: De acuerdo al resultado a esta interrogante, se puede decir que es sombrío el panorama en que se desenvuelve la Administración Pública sobre todo por el tinte político con que reviste su accionar, de ahí que nacen toda una serie de injustas imposiciones a los servidores públicos como por ejemplo, las renunciaciones obligatorias, el pago de sus cesantías con bonos del Estado que luego se devalúan; en este caso, la evaluación del desempeño considerada como un mecanismo para medir la eficiencia del servidor público, pero por la forma subjetiva como se la aplica, es evidente la velada intención de destituir al servidor público de rango inferior, mientras que la Ley protege y exime de esta obligación a los directivos institucionales.

6.2 Estudio de casos.

Cabe mencionar que revisados los archivos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo así como también de la Sala de lo Contencioso administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se pudo establecer que no existe jurisprudencia respecto a los casos de servidores públicos destituidos como resultado de una insuficiente evaluación del desempeño.

7 DISCUSIÓN

7.1 Verificación de Objetivos

En calidad de autor del trabajo de investigación, formulé algunos objetivos que fueron expuestos en el proyecto de tesis y que luego del estudio de la temática planteada, procedo a verificar lo siguiente:

OBJETIVO GENERAL

“Realizar un estudio de carácter jurídico, crítico y doctrinario de la legislación ecuatoriana referente a la aplicación de la evaluación del desempeño en la administración pública y la equidad de sus efectos”.

Efectivamente, este objetivo se ha cumplido por cuanto durante el curso de la investigación he confrontado desde el punto de vista jurídico, crítico y doctrinario la norma en cuestión. Esto es, el artículo 80.- Efectos de la Evaluación.- de la Ley Orgánica de Servicio Público, que reprime con la **destitución** de los servidores públicos, cuando en la evaluación del desempeño obtuvieren la calificación de insuficiente o, regular por dos ocasiones. Por otro lado, también se verifica con el desarrollo de los marcos conceptual y doctrinario respectivamente, donde expongo conceptos y analizo la naturaleza de los derechos establecidos en la Constitución e Instrumentos Internacionales de Derechos humanos; sobre todo cuando nuestra Ley Suprema, garantista en extremo de los derechos humanos, instaura toda una

serie de derechos y garantías con el propósito de mejorar y armonizar la convivencia social, de manera que podamos alcanzar el Buen Vivir.

Por todo lo expuesto, puedo asegurar sin temor a equivocarme que se ha podido constatar la inequidad de la norma, actualmente codificada en la legislación de nuestro país.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

1.- “Conocer los aspectos más relevantes acerca de la evaluación del desempeño laboral y su aplicación a los servidores públicos”.

Este objetivo se cumple durante el desarrollo del marco doctrinario, al examinar los aspectos más importantes de la evaluación del desempeño laboral, concebida como un sistema de medida para cuantificar el grado de rendimiento de la actividad laboral del recurso humano de las empresas. Es así que originalmente tubo su aplicación en las empresas privadas, como indicador de resultados, para en unos casos, tomar las medidas correctivas necesarias para la buena marcha de la empresa y; en otros, para estimular y premiar al recurso humano que lleve a la empresa por la senda de la prosperidad.

La inclusión en el ordenamiento jurídico administrativo de nuestro país es de reciente aplicación, con el fin de lograr que el servidor público sea eficiente en la prestación de los servicios que ofrece el Estado a la comunidad. Pero, que deja mucho que desear por la subjetividad en los parámetros de evaluación,

con que se cuantifica el rendimiento de la actividad laboral de los servidores públicos.

2.- “Determinar qué efectos produce esta disposición legal en las servidoras y servidores públicos”.

La verificación de este objetivo ha sido posible con el desarrollo de la investigación de campo, basado en la respuesta a la pregunta tres, de la encuesta aplicada a varios servidores públicos de algunas instituciones del gobierno central; mismos que supieron manifestar, que trabajar bajo la incertidumbre de que su permanencia o no en el puesto, depende de la evaluación del desempeño; primeramente genera una suerte de adulos hacia el jefe inmediato y luego, que la destitución afectaría gravemente la estabilidad emocional y consiguientemente de su entorno familiar.

3.- “Establecer la necesidad de reformar el Art. 80 de la Ley orgánica de Servicio Público, respecto a la destitución de servidor público que en la evaluación del desempeño sea calificado como insuficiente o, regular en dos ocasiones; porque no cuenta con suficientes bases legales. Siendo que la destitución, solo debería proceder para faltas graves con indicios de responsabilidad civil o penal, plenamente comprobadas”.

Este objetivo igualmente se ha cumplido; por cuanto, luego de la revisión de literatura, se ha podido demostrar evidentemente la carencia de suficientes

bases legales, como para destituir al servidor público que en la evaluación del desempeño sea calificado como insuficiente o, regular en dos ocasiones. Por otro lado, analizando la naturaleza de la destitución, se colige que efectivamente está concebida como medida de corrección disciplinaria, castigo o pena. En este sentido, razonando entre lo que es legal y lo justo, cabe preguntarse, si el hecho de haber sido calificado de insuficiente por diversas circunstancias en la evaluación del desempeño, constituye un acto grave como para que se imponga la sanción más fuerte que se da en el campo administrativo, cual es la destitución del servidor público (previo sumario administrativo) cuyo desempeño haya sido calificado como insuficiente (desempeño muy bajo a lo esperado).

4.- “Proponer en base a la justicia, el correspondiente proyecto de reforma al art. 80 de la Ley Orgánica de Servicio Público”.

Finalmente este objetivo también se ha cumplido, porque luego de elaboradas la revisión de literatura y la investigación de campo, siento el ineludible deber de proponer una Reforma Jurídica a la ley, en lo referente a los efectos de la evaluación, fundamentalmente basado en la justicia como valor supremo del derecho. De modo que constituya un aporte a la construcción de una sociedad más justa y a la vez mejore el andamiaje legal de nuestro país.

7.2 Contrastación de la Hipótesis

La Hipótesis motivo de investigación en la presente tesis, fue:

“La ligereza en la toma de decisiones en política pública afecta derechos ciudadanos. Tal es el caso del artículo 80 de la Ley Orgánica del Servicio Público, mismo que al establecer la destitución del servidor público que en la evaluación del desempeño obtuviere la calificación de insuficiente, o regular en dos ocasiones; viola el derecho irrenunciable al goce de estabilidad en su puesto de trabajo. Lo que causa un problema que pone en riesgo la estabilidad emocional y familiar del servidor público”.

La hipótesis planteada se contrasta positivamente, con los resultados obtenidos de la investigación de campo, quinta pregunta de la encuesta. En este aspecto, los participantes supieron manifestar que, el hecho de que un servidor público sea calificado como insuficiente luego de la evaluación del desempeño, es una sanción tan drástica que efectivamente vulnera ya, el derecho a la estabilidad laboral establecido en la Constitución y en la misma Ley Orgánica del Servicio Público.

7.3 Fundamentación jurídica de la Propuesta de Reforma Legal.

A efecto de fundamentar la correspondiente propuesta de reforma jurídica al artículo 80 de la Ley Orgánica de servicio público, en lo concerniente a los

efectos de la evaluación del desempeño, que contempla la destitución del servidor público que haya obtenido la calificación de insuficiente en el proceso evaluatorio y con el fin de demostrar la inequidad de la sanción, porque aunque sea legal por estar escrita en la ley, es injusta porque no guarda cierta proporcionalidad frente a la sanción. En este contexto, debo exponer los siguientes argumentos:

Primeramente hay que destacar, que según el artículo 1° de la Constitución de la República, nuestro país, es un Estado Constitucional de Derechos y Justicia; pero los derechos solo son posibles en el Estado de Derecho, y esto no es otra cosa, que la sumisión del gobernante ante las normas jurídicas.

En este sentido, el respeto a los mandatos constitucionales y los derechos humanos, se convierten en el deber primordial del Estado y un pilar clave de los principios de convivencia civilizada; por tanto, se debe adoptar acciones positivas tendientes a garantizar el goce efectivo de los derechos de las personas, tanto frente a los poderes públicos como a los privados.

Por otro lado, el Art. 84 de nuestra Ley Suprema textualmente, establece que: La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la constitución, las leyes, otras normas jurídicas, ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución.

Del texto referido se concluye que, la formulación y ejecución de políticas administrativas por parte del Estado, deben estar orientadas a respetar los derechos reconocidos en la Constitución e Instrumentos Internacionales, de todo ser humano en general. Es decir, que los derechos no pueden ser vulnerados por leyes jerárquicamente inferiores. Esto con el único fin de ser coherentes y pueda materializarse el Buen Vivir.

En este sentido, es importante destacar que los derechos emanan de la existencia misma del ser humano y no constituyen ningún regalo del Estado. De manera que cuando se trata de garantizar el goce efectivo de los derechos, (garantía necesaria para el pleno desenvolvimiento de las personas) imperativamente, el artículo 11, numeral 6 de nuestra Constitución, señala que son: inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

En este mismo orden de ideas, el artículo 67 de la Constitución de la República reconoce a la familia como el núcleo de origen de la sociedad, por tanto establece que es deber ineludible del Estado protegerla; es decir, está en la obligación de garantizar condiciones que favorezcan totalmente la consecución de sus fines. En este sentido, la destitución de los servidores públicos, atenta también contra milenaria institución de la familia, porque al no contar con ingresos económicos, no podrán materializarse sus objetivos.

Por otro lado, con respecto a los Instrumentos de protección Derechos Humanos, nuestro país está en mora con el Protocolo de San Salvador, por cuanto expide normas que no garantizan el pleno empleo de manera justa,

equitativa y satisfactoria. En este caso, el Ecuador está obligado a garantizar la estabilidad de los trabajadores en sus empleos, así como las causas de “justa” separación.

Por otro lado, hay que recalcar que frente a la destitución, la norma también contempla estímulos para los servidores públicos que sean calificados como excelente, muy bueno o satisfactorio; es decir, tendrán preferencia para los ascensos, promociones o reconocimientos. Lamentablemente estos incentivos solo han quedado en teoría, en simples enunciados que no se cumplen.

En otro contexto, cabe demostrar la contrariedad del inciso primero, artículo 80 de la Ley Orgánica de Servicio Público que establece la destitución del servidor público en la primera ocasión que sea calificado de insuficiente; en tanto que el artículo 222, literal c), del Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público, establece la obligatoriedad de una segunda evaluación, para el servidor público que haya sido calificado de insuficiente.

Con estos antecedentes, y de acuerdo a la investigación realizada acerca del tema, así como de los resultados obtenidos en la encuesta aplicada; he llegado a comprobar que:

Evidentemente el Art. 80 de la Ley Orgánica de Servicio Público, inciso primero, quebranta el goce efectivo del derecho a la estabilidad laboral, garantizado con carácter de irrenunciable para beneficio los servidores públicos, en el artículo 23, literal a), de este mismo cuerpo legal, así como también, en la Constitución y demás instrumentos internacionales de Derechos Humanos.

Por lo expuesto, es necesario impulsar la debida reforma al artículo 80 de la Ley Orgánica de Servicio Público, por cuanto la destitución, reservada para las faltas más graves en el ámbito administrativo, por su inequidad en este caso, no debe ser aplicada como producto del resultado de una ambigua evaluación del desempeño, si no para actos con indicios de responsabilidad civil o penal, que perjudiquen verdaderamente al Estado.

8 CONCLUSIONES

Primera.- No existe coherencia entre el Art. 80 de la Ley Orgánica de Servicio público y el artículo 222 de su Reglamento, porque mientras la Ley prevé que el servidor público calificado como insuficiente sea destituido de manera inmediata; su Reglamento establece que obligatoriamente, se le realizará una segunda evaluación.

Segunda.- Toda evaluación del desempeño por más objetiva de que se trate. Siempre tiene alguna carga de subjetividad.

Tercera.- Solamente en teoría, existen aquellos estímulos que menciona la ley para con el servidor público calificado como excelente, muy bueno o satisfactorio.

Cuarta.- La destitución del servidor público como resultado de haber obtenido la calificación de insuficiente en la evaluación del desempeño; es una medida inequitativa, por cuanto el objetivo principal de la evaluación, es medir resultados o establecer correctivos en la empresa; y no siempre para aplicar destituciones.

Quinta.- El poder actual en su intento de lograr eficiencia administrativa, despliega una política pública fascista, orientada a que el ciudadano sienta el peso del Estado; sin importar que para ello se tenga que violar derechos.

Sexta.- El instrumento a través del cual se aplica la evaluación del desempeño, en su mayoría contiene criterios subjetivos de afecto o desafecto para con el servidor público.

9 RECOMENDACIONES

Primera.- Que la evaluación del desempeño sea aplicada en forma general, a todo servidor público, sin distinción alguna. Conforme al concepto establecido en la disposición general décima octava, de la LOSEP.

Segunda.- Que la evaluación no se refiera solamente al desempeño del servidor, sino también se evalúen los resultados.

Tercera.- Que en la formulación y aplicación de la política pública por parte del Estado. Fundamentalmente se lo haga, desde el punto de vista de respeto a los derechos humanos. Solo cuando comprendamos que cada derecho conlleva la obligación de respetarlo, empezaremos a materializar el Buen Vivir.

Cuarta.- Que la prepotencia y ligereza en la expedición de leyes de carácter social, no miren al ser humano como sujeto de derecho (subyugado, sometido al derecho), sino como sujeto de derechos.

Quinta.- Que se concreten los estímulos y reconocimientos para los servidores públicos cuyo desempeño haya sido calificado como excelente.

Sexta.- Que no se ponga en manos de una sola persona (jefe inmediato), el destino de los servidores públicos, por cuanto se pierde la posibilidad de mirar desde algunas ópticas, las diferentes aptitudes que si tienen las personas.

9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA

H. ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

Considerando:

- Que el Ecuador es un Estado de derechos y justicia social; por tanto, es imperativo garantizar a todos los ciudadanos, sin distinción alguna, el goce efectivo de los derechos establecidos en la constitución y en instrumentos internacionales de derechos Humanos;
- Que para alcanzar el Buen Vivir es necesario construir una sociedad que respete, en todas sus dimensiones, la dignidad de las personas y las colectividades; en tal virtud, todas las normas y políticas de Estado emitidas respecto de los servidores públicos, se sujetarán a la estricta aplicación de la Constitución, los tratados y convenios internacionales ratificados por el Ecuador y demás leyes que establecen derechos para las y los servidores públicos;
- Que es indispensable expedir normas legales, que prevengan de cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos de los servidores públicos, mediante la adopción de medidas de acción afirmativa que procuren la igualdad real de quienes trabajan para el Estado;
- Que de conformidad con el Art. 120, numeral 6, de la Constitución de la República, corresponde a la Asamblea Nacional, expedir, reformar, codificar, derogar leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio; y, en ejercicio de sus atribuciones:

Resuelve:

**EXPEDIR LA SIGUIENTE REFORMA JURÍDICA AL ARTÍCULO 80 DE LA
LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO.**

Artículo 1.- El artículo 80, de la Ley Orgánica de Servicio Público, expresa:

“Art. 80.- Efectos de la evaluación.- La servidora o servidor que obtuviere la calificación de insuficiente, será destituido de su puesto, previo el respectivo sumario administrativo que se efectuará de manera inmediata.

La servidora o servidor público que obtuviere la calificación de regular, será nuevamente evaluado en el plazo de tres meses y si nuevamente mereciere la calificación de regular, dará lugar a que sea destituido de su puesto, previo el respectivo sumario administrativo que se efectuará de manera inmediata. Posteriores evaluaciones deberán observar el mismo procedimiento.

La evaluación la efectuará el jefe inmediato y será revisada y aprobada por el inmediato superior institucional o la autoridad nominadora.

La servidora o servidor calificado como excelente, muy bueno o satisfactorio, será considerado para los ascensos, promociones o reconocimientos, priorizando al mejor calificado en la evaluación del desempeño. Estas calificaciones constituirán antecedente para la concesión de estímulos que establece la ley y sugerir recomendaciones relacionados con el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos.”

Artículo 2.- Sustitúyanse los incisos primero y segundo del Art. 80 de la Ley Orgánica del Servicio Público, por el inciso único que diga:

“Art. 80.- Efectos de la Evaluación.- La servidora o servidor que obtuviere la calificación de insuficiente o regular en dos ocasiones. Tendrá derecho a ser preparado durante tres meses para una nueva evaluación, misma que versará única y exclusivamente sobre conocimientos básicos referentes a la institución donde trabaja; y, sobre la actividad laboral que desempeña. Y si nuevamente

mereciere la calificación de insuficiente o regular en dos ocasiones, será destituido de su puesto, previo el respectivo sumario administrativo que se efectuará de manera inmediata. Igual procedimiento se observará para el servidor que sea calificado de regular”.

Artículo 3.- Luego del inciso tercero del Art. 80 de la ley, Ibídem, incorpórese un segundo que diga lo siguiente: “Si luego de la evaluación del desempeño, la servidora o servidor público que obtuvo la calificación de insuficiente, o regular en dos ocasiones, presentare el correspondiente reclamo o acción judicial; y, de comprobarse judicialmente que el evaluador actuó dolosamente o de forma antagónica, por afecto o desafecto, será responsable por daño moral debiendo responder pecuniariamente por esta exacción; arbitrariedad, abuso”.

Artículo final.- La presente Ley, entrará en vigencia luego de su publicación en el Registro Oficial.

Es dado y suscrito en la sede de la Asamblea Nacional, en Quito D.M., a los ocho días del mes de Enero del año 2016.

f.) La Presidenta.

f.) La Secretaria.

10 BIBLIOGRAFIA

- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de estudios y publicaciones, Quito-Ecuador, 2012.
- LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Segundo suplemento del Registro Oficial N° 294, Quito, Octubre 6 del 2010.
- REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Decreto Ejecutivo N° 710, Reg. Oficial N° 418, Abril 1 del 2011.
- JARAMILLO ORDÓÑEZ, Hernán. Manual de Derecho Administrativo, Unidad de Publicaciones del Área Jurídica, Social y Administrativa de la Universidad Nacional de Loja, Quinta Edición, 2005.
- WERTHER Jr. WILLIAM B. & KEITH DAVIS. Administración de personal y Recursos Humanos. México. Editorial McGraw-Hill, 2000.
- WAYNE MONDY, R. ROBERT M. Noé, Administración de Recursos Humanos, Sexta Edición, Naucalpan de Juárez, Estado de México, 1997.
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, 2010. (Texto de estudio).
- GRANJA GALINDO, Nicolás. Fundamentos del Derecho Administrativo, Quinta Edición, Editorial Jurídica del Ecuador”, 2006.
- OSSORIO, Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Sociales y Políticas, Vigésima primera Edición, Ed. Heliasta, Buenos-Aires, Argentina, 1994.
- CABANELLAS de TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental, 7° Edición, Ed. Heliasta, Buenos-Aires, Argentina, 2009.
- MORENO RODRIGUEZ, Rogelio. Vocabulario de Derecho y Ciencias Sociales, Ediciones Depalma, Buenos-Aires, Argentina, 1976.
- GOBIERNO NACIONAL, “Plan Nacional del Buen Vivir”, 2013 – 2017.

LINCOGRAFÍA

- <http://dudalegal.cl/sumario-administrativo.html>. Publicación sobre que es un Sumario Administrativo y la finalidad que persigue.
- <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/sanciones-administrativas/sanciones-administrativas>. Que es la sanción administrativa.
- <http://www.monografias.com/trabajos78/fichaje-investigacion/fichaje-investigacion.shtml#ixzz2sMq4b4qF>
- <http://definicion.de/metodo-inductivo/#ixzz2r4QK6gf9>
- <http://new.aulafacil.com/curso-gratis-de-ciencia-y-metodo-cientifico,el-metodo-deductivo,639,10764>
- <http://www.slideshare.net/marylinpombosa/el-metodo-dialectico>
- <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/257/7.1.html>
- <http://ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentación/inv%20otras%20entidades/CLAD/CLAD%20X1/documentos/gonzamon.pdf>
- <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/public/documents/CLAD/clad0043703.pdf>

11 ANEXOS

11.1 Proyecto de Tesis



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA

CARRERA DE DERECHO

**PROYECTO DE TESIS PREVIO A LA OBTENCION DEL
TITULO DE ABOGADO**

TEMA:

**“REFORMA AL ARTÍCULO 80 DE LA LEY ORGANICA DE
SERVICIO PÚBLICO”**

POSTULANTE:

ELÍAS SEBASTIÁN VARGAS LUPERCIO

Quito – Ecuador

2014

1. TEMA

“REFORMA AL ARTÍCULO 80 DE LA LEY ORGANICA DE SERVICIO PÚBLICO”

2.- PROBLEMA

La Ley Orgánica del Servicio Público, publicada en el segundo suplemento del registro oficial número 294, de 6 de octubre de 2010, en el Título V “De la Administración Técnica del Talento Humano”, Capítulo VI “Del subsistema de Evaluación del Desempeño”, artículo 80, expresa:

“Art. 80.- Efectos de la evaluación.- La servidora o servidor que obtuviere la calificación de insuficiente, será destituido de su puesto, previo el respectivo sumario administrativo que se efectuará de manera inmediata.

La servidora o servidor público que obtuviere la calificación de regular, será nuevamente evaluado en el plazo de tres meses y si nuevamente mereciere la calificación de regular, dará lugar a que sea destituido de su puesto, previo el respectivo sumario administrativo que se efectuará de manera inmediata. Posteriores evaluaciones deberán observar el mismo procedimiento.

La evaluación la efectuará el jefe inmediato y será revisada y aprobada por el inmediato superior institucional o la autoridad nominadora.

La servidora o servidor calificado como excelente, muy bueno o satisfactorio, será considerado para los ascensos, promociones o reconocimientos, priorizando al mejor calificado en la evaluación del desempeño. Estas calificaciones constituirán antecedente para la concesión de estímulos que establece la ley y sugerir recomendaciones

*relacionados con el mejoramiento y desarrollo e los recursos humanos*⁵⁷.

El Art. 80 de la LOSEP, referente a los efectos de la evaluación del desempeño a las y los servidores públicos; tal como se lleva a cabo, sin reglas claras y en situación de desigualdad; no responde al objetivo de la ley de propender al desarrollo profesional, técnico y personal del servidor público, para lograr el mejoramiento y calidad de los servicios públicos que prestan las diferentes entidades, instituciones y organismos del Estado; sino que se ha convertido en un mecanismo más de “despido legalizado” que discrimina y viola derechos del servidor público, expresamente consagrados en la Constitución y demás leyes conexas.

Y es que el problema, radica en los siguientes aspectos:

1.- No se dan a conocer claramente los parámetros, en los que se realizará la evaluación del desempeño, aun cuando la ley dispone que en el proceso evaluatorio, los servidores públicos deberán conocer los objetivos de la evaluación, mismos que estarán relacionados con el puesto de desempeño.

2.- Las actividades tendientes a garantizar este proceso deben incluir la capacitación que requieren tanto evaluados como evaluadores y versar sobre los planes, programas, proyectos y metas institucionales, así como sobre la reglamentación, instrumentos, procedimientos, deberes, responsabilidades y derechos inherentes al proceso de evaluación del desempeño.

3.- La evaluación la efectúa el Jefe inmediato; es decir, quien dispone la ejecución de las tareas cotidianas de los subalternos; mientras que él no es sujeto de evaluación, a pesar de que por disposición legal, es considerado

57 ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR, “LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO”, R.O. N° 294 octubre 2010.

servidor público porque percibe una remuneración. La remuneración es un derecho consagrado en la letra b) del artículo 23 de la LOSEP.

4.- Al no darse a conocer oportunamente los objetivos, indicadores y parámetros que sirven de base para la evaluación, se incumple con los principios constitucionales del derecho a la defensa y el debido proceso, consagrados en los artículos 76 numerales 1; 5; y 7 literales a), h), de la Carta Magna.

5.- La Norma Técnica del Subsistema de Evaluación del Desempeño, emitida por la SENRES, hoy Ministerio de Relaciones Laborales, por así disponerlo la Disposición Final Vigésima Tercera de la LOSEP, el 5 de marzo del 2008, mediante Resolución SENRES-2008, y habiendo sido actualizada con la Resolución SENRES-38 del 06 de octubre de 2010. Sus considerandos no guardan conformidad con la normativa actual. Al respecto, menciona lo siguiente:

El Art. 124 de la Constitución Política, que en el texto actual de la Constitución de la República, se relaciona con aspectos de la Asamblea Nacional. Nada tiene que ver, en relación con las y los servidores públicos, peor con la evaluación al desempeño.

Igual acontece con el Art. 60 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa, que ya no está vigente en la actualidad, por cuanto operó su derogatoria según el inciso final del Capítulo de las Derogatorias de la LOSEP. Esto demuestra que la evaluación del desempeño, se realiza sobre bases legales inexistentes.

6.- Por otro lado, y analizando la otra cara de la moneda, durante todo el tiempo de vigencia de la ley, no ha existido reconocimiento ni estímulo alguno a las y los servidores públicos, conforme prevé la norma. Pero si hay despídos, bajo la figura de compra de renunciaciones voluntarias, renunciaciones obligatorias, jubilaciones obligatorias, supresión de partidas presupuestarias...etc., entre las más conocidas.

Por tales razones, considero que la evaluación del desempeño en vez de ser un estímulo, conforme al espíritu de la ley. Se ha convertido en un arma perversa que blanden las autoridades institucionales, en contra de los servidores públicos, por el inequitativo acto de destituir a los servidores públicos que son calificados de insuficientes o regular en dos ocasiones, previo inicio de sumarios administrativos, conforme lo dispuesto en el Art. 48 literal a) de la LOSEP.

3. JUSTIFICACION

Es de vital importancia realizar una investigación como la de la evaluación al desempeño de las y los servidores públicos, para comprobar si de ello depende que se concrete el fin del Estado de lograr eficiencia, eficacia y calidad en los servicios que prestan los organismos Estatales, a la ciudadanía.

El servidor público tradicionalmente ha sido mal visto por el resto de la sociedad, al grado de ser estigmatizados como vagos, lo que no es así. Esto se debió a que en gobiernos anteriores, la administración del recurso humano al servicio del Estado se llevó a cabo pesimamente, a tal punto que existían contratos colectivos de trabajo que rayaban en lo absurdo y lógicamente en la injusticia. No existía orden, había muchas entidades y solo por mencionar una, Petroecuador donde sus trabajadores ganaban muchísimo más que el resto de compañeros servidores, de otras entidades públicas. Hoy en día se está quitando todas las conquistas laborales del común de los servidores públicos (lo que no sucede con los altos jefes) a tal punto de caer en el plano de violación a sus derechos.

Considero pertinente la investigación de un tema que despierta inquietudes, porque se trata de defender una institución jurídica Universal que protege el derecho intangible de los trabajadores; sean públicos o no, como **la Estabilidad Laboral**, consagrado en la Constitución, la ley y demás instrumentos internacionales.

Estoy convencido de que la gran mayoría de servidores públicos, después de someterse a una evaluación que le resultó desfavorable, se enfrenta a un sinnúmero de problemas y adversidades que afectan su estabilidad emocional y familiar; por lo que es conveniente analizar la antedicha disposición legal, para encontrar alternativas válidas de solución que permitan mejorar el marco legal de nuestro país y a la vez que generar efectos positivos, orientados a lograr una mejor convivencia (buen vivir), el progreso y estabilidad social.

Como futuro profesional del derecho, considero factible investigar sobre un tema que concita el interés de los servidores públicos, por lo que cuento con instituciones públicas donde investigar, con la asesoría de profesionales del derecho, casos sobre el tema y sobretodo la importante orientación de nuestra prestigiosa UNIVERSIDAD DE LOJA para el correcto desarrollo de mi proyecto de tesis.

El sector público del Ecuador, debe buscar continuamente la mejoría de su actuación, la mejor evaluación radica en el grado de cumplimiento de los objetivos de las instituciones u organismos públicos; y, de la plena satisfacción a los requerimientos o necesidades ciudadanas. Esto implica tener funcionarios en el sector público eficientes y productivos.

El criterio o juicio del responsable de la Unidad Operativa y/o de la Entidad Pública, son hasta el momento los encargados de juzgar si una servidora o servidor público actúa como debe o no.

No digo que este mecanismo o procedimiento no funciona, sino que debe mejorarse al sistematizar las acciones de evaluación y hacer a un lado aspectos humanos como el subjetivismo, el afecto o desafecto.

El simple hecho de que, en un organismo o entidad del sector público se conozca que cada servidor será evaluado con base en los resultados que obtuvo en su gestión y en la óptima utilización de los recursos bajo su responsabilidad, mejorará la eficiencia individual.

Es necesario señalar que la evaluación del desempeño, no debe conllevar un carácter punitivo sino preventivo; es decir su principal fin es mejorar la actuación y solo en casos extremos sancionar o cesar de las funciones a las servidoras y servidores públicos.

Este proceso de evaluación, desde sus inicios, ha merecido el rechazo de las servidoras y servidores públicos así como de los obreros que laboran bajo el régimen del Código de Trabajo en el sector público, por cuanto consideran que a pretexto de lograr la eficiencia y eficacia en el sector público se introducen medidas neoliberales que buscan despedir a los servidores públicos. Se está aplicando una concepción equivocada de lo que es la evaluación, de manera que se somete al trabajador a **un proceso subjetivo** que no establece parámetros claros y menos establece las medidas o mecanismos necesarios para lograr que el servidor y empleado público desarrolle su trabajo en condiciones satisfactorias, eleve su conocimiento y supere sus limitaciones; por el contrario, lo que sí establece es el despido inmediato de quienes reprobaren la evaluación.

4. OBJETIVOS

4.1. Objetivo General

Realizar un estudio de carácter jurídico, crítico y doctrinario de la legislación Ecuatoriana referente a la evaluación del desempeño y la equidad de sus efectos.

4.2. Objetivos Específicos

- Conocer los aspectos más relevantes acerca de la evaluación del desempeño laboral y su aplicación en el servicio público.

- Determinar qué efectos produce esta disposición legal en las servidoras y servidores públicos.
- Establecer la necesidad de reformar el Art. 80 de la Ley orgánica del Servicio Público, respecto a la destitución del servidor público que en la evaluación del desempeño sea calificado como insuficiente o, regular en dos ocasiones; porque no cuenta con suficientes bases legales. Siendo que la destitución, solo debería proceder para faltas graves con indicios de responsabilidad civil o penal, plenamente comprobadas.
- Proponer en base a la justicia, el correspondiente proyecto de reforma al art. 80 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

5. HIPOTESIS

“La ligereza en la toma de decisiones en política pública afecta derechos ciudadanos. Tal es el caso del artículo 80 de la Ley Orgánica del Servicio Público, mismo que al establecer la destitución del servidor público que en la evaluación del desempeño obtuviere la calificación de insuficiente, o regular en dos ocasiones; viola el derecho irrenunciable al goce de estabilidad en su puesto de trabajo. Lo que causa un problema que pone en riesgo la estabilidad emocional y familiar del servidor público”.

6. MARCO REFERENCIAL

Los procedimientos estructurados de evaluación se remontan a principios del Siglo XIX con R. Owen, quien diseñó un “sistema de libros y block de carácter”, donde los supervisores de una fábrica de hilados en Escocia anotaban informes sobre el nivel del desempeño de los trabajadores.

Un siglo después Francis Galton, como parte de sus estudios de la llamada psicología científica, elaboró la medición de diferencias individuales basado en métodos estadísticos.

Sin embargo es Winslow Taylor quien inicia la evaluación sistematizada, al precisar que los salarios más altos se deben otorgar a los mejores trabajadores. Esta es sin duda una acción de calificación de méritos.

En el sector público ecuatoriano se han realizado varios intentos para evaluar los resultados de sus empleados, sin que se haya logrado los objetivos propuestos inicialmente, tales como: estabilidad, un servicio civil de carrera fundamentado en la idoneidad y el mérito, promesas de recompensas y estímulos.

Es así que la Constitución Política de la República del Ecuador en el Art. 124, inciso segundo, prescribía que la Ley garantizará los derechos y establecerá las obligaciones de los servidores públicos, regulará su ingreso, estabilidad, evaluación, ascenso y cesación.

Con este fundamento la LOSCCA, en su artículo 60, determinó que el Sistema Integrado de Desarrollo de Recursos Humanos del Servicio Civil está conformado, entre otros, por el Subsistema de Evaluación del Desempeño y en sus artículos 83 al 88 normaba esta actividad en función de los fines institucionales, para lo cual definía objetivos, ámbito, periodicidad, variables y escala valorativa; que garanticen la justa apreciación de las fortalezas y debilidades de las entidades públicas; una clara visión de las situaciones y de los problemas, aparejada con una alta capacidad decisoria, capacidad de autocrítica, así como una reconocida probidad y confianza en sí mismo.

7. METODOLOGIA

Para el desarrollo del presente tema, recurriré a los siguientes métodos y técnicas de investigación científica:

Métodos Generales:

Analítico El Método analítico es aquel método de investigación que consiste en la desmembración de un todo, descomponiéndolo en sus partes o elementos

para observar las causas, la naturaleza y los efectos. El análisis es la observación y examen de un hecho en particular. Es necesario conocer la naturaleza del fenómeno y objeto que se estudia para comprender su esencia. Este método nos permite conocer más del objeto de estudio, con lo cual se puede: explicar, hacer analogías, comprender mejor su comportamiento y establecer nuevas teorías.⁵⁸

Sintético Es un proceso mediante el cual se relacionan hechos aparentemente aislados y se formula una teoría que unifica los diversos elementos. Consiste en la reunión racional de varios elementos dispersos en una nueva totalidad, este se presenta más en el planteamiento de la hipótesis.

El investigador sintetiza las superaciones en la imaginación para establecer una explicación tentativa que someterá a prueba.⁵⁹

Inductivo El método inductivo o inductivismo es aquel método científico que obtiene conclusiones generales a partir de premisas particulares. Se trata del método científico más usual, en el que pueden distinguirse cuatro pasos esenciales: la observación de los hechos para su registro; la clasificación y el estudio de estos hechos; la derivación inductiva que parte de los hechos y permite llegar a una generalización; y la contrastación.

Esto supone que, tras una primera etapa de observación, análisis y clasificación de los hechos, se logra postular una hipótesis que brinda una solución al problema planteado. Una forma de llevar a cabo el método inductivo es proponer, mediante diversas observaciones de los sucesos u objetos en estado natural, una conclusión que resulte general para todos los eventos de la misma clase.⁶⁰

58 <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/257/7.1.htm>

59 <http://www.monografias.com/trabajos11/metods/metods.shtml#SINETET#ixzz2r4Pcyoui>

60 <http://definicion.de/metodo-inductivo/#ixzz2r4QK6gf9>

Deductivo En este método se desciende de lo general a lo particular, de forma que partiendo de enunciados de carácter universal y utilizando instrumentos científicos, se infieren enunciados particulares, pudiendo ser axiomático-deductivo cuando las premisas de partida la constituyen axiomas (proposiciones no demostrables), o hipotético-deductivo si las premisas de partida son hipótesis contrastables.⁶¹

Métodos Particulares:

Método Dialéctico: es importante porque nos permite comprender de mejor manera los problemas de la realidad para poder analizar los fenómenos del mundo la naturaleza, sociedad y del pensamiento. Es el método por el cual se llega a conocer el mundo, a entender las contradicciones internas y externas, a conocer las causas y cada una de las cosas como son a partir de la ciencia, dejando de lado al idealismo. Lenin dijo: “la dialéctica, en sentido estricto, es el estudio de la contradicción en la esencia misma de los objetos”⁶²

Método histórico o la metodología de la historia: comprende el conjunto de técnicas, métodos y procedimientos usados por los historiadores para manejar las fuentes primarias y otras evidencias (arqueología, archivística, disciplinas auxiliares de la historia, etc.) para investigar sucesos pasados relevantes para las sociedades humanas. Esa metodología tiene por objeto la elaboración de la [historiografía] (o producción historiográfica). La cuestión de la naturaleza del método histórico, e incluso, de la propia posibilidad de su existencia como método científico, se discute por la epistemología (filosofía de la ciencia, metodología de las ciencias sociales) y la filosofía de la historia; y en cierto sentido por la historiología (o teoría de la historia).

61 <http://new.aulafacil.com/curso-gratis-de-ciencia-y-metodo-cientifico,el-metodo-deductivo,639,10764>

62 <http://www.slideshare.net/marylinpombosa/el-metodo-dialectico>

Las principales directrices de uso común por los historiadores en su labor son, en primer lugar la heurística (localización y recopilación de las fuentes documentales, que son la materia prima del trabajo del historiador); en segundo lugar la crítica de esas fuentes (distinguiendo dos formas de crítica, que se refieren al trabajo con las fuentes documentales: crítica externa y crítica interna); y en último lugar la síntesis historiográfica (que es el producto final de la historiografía). Terminado ese proceso, queda la publicación, paso ineludible para que la comunidad historiográfica comparta y someta a debate científico o cuestione su labor, para finalmente se divulgue entre el público para que su conocimiento pueda servir a los fines de la historia.⁶³

Deducción es un método científico que, a diferencia de la inducción, considera que la conclusión está implícita en las premisas. Es decir que la conclusión no es nueva, se sigue necesariamente de las premisas. Si un razonamiento deductivo es válido y las premisas son verdaderas, la conclusión sólo puede ser verdadera. En la inducción, la conclusión es nueva, no se sigue deductivamente de las premisas y no es necesariamente verdadera. Responde al razonamiento deductivo que fue descrito por primera vez por filósofos de la Antigua Grecia, en especial Aristóteles. Su principal aplicación se realiza mediante el método de extrapolación.

Opuestamente al razonamiento inductivo en el cual se formulan leyes a partir de hechos observados, el razonamiento deductivo infiere esos mismos hechos basándose en la ley general. Según Bacon la inducción es mejor que la deducción porque mientras que de la inducción se pasa de una particularidad a una generalidad, la deducción es de la generalidad.

Método deductivo directo de conclusión inmediata: Se obtiene el juicio de una sola premisa, es decir que se llega a una conclusión directa sin intermediarios. Y método deductivo indirecto o de conclusión mediata: La premisa mayor

63 http://es.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9todo_hist%C3%B3rico

contiene la proposición universal, la premisa menor contiene la proposición particular, de su comparación resulta la conclusión. Utiliza silogismos".⁶⁴

Técnicas de la Investigación

Fichaje Bibliográfico: Es el proceso de recopilación y extracción de datos importantes en nuestro proceso de aprendizaje, de las fuentes bibliográficas como: libros, revistas, periódicos, internet, y fuentes no bibliográficas, que son objeto de estudios. Las fichas tienen forma rectangular de diversos tamaños, que debemos tener a la mano para cualquier trabajo, que debemos guardarla en un fichero, ordenando por orden alfabético, por temas y por otras índoles de nuestro interés.⁶⁵

Fichaje Nemotécnico: Son aquellas que sirven para anexar los aspectos más importantes del contenido de un libro, de una revista o de un artículo periodístico tales como: conceptos.- Las fichas nemotécnicas sirven para retener aspectos dentro de la fuente de información, que se utilizarán en el desarrollo del trabajo escrito y la investigación en general.⁶⁶

Técnicas de Campo: Las técnicas de investigación de campo son aquellas que le sirven al investigador para relacionarse con el objeto y construir por sí mismo la realidad estudiada. Tienen el propósito de recopilar información empírica sobre la realidad del fenómeno a estudiar (Rodríguez, 1982:60) y son útiles para estudiar a fondo un fenómeno en un ambiente determinado. Con estas técnicas el investigador puede acercarse a información que no ha sido documentada; es decir, estudiar aquello de lo que no hay nada escrito todavía.⁶⁷

Ámbito de la Investigación.-

64 <http://forum.lawebdefisica.com/threads/2469-Deduci%C3%B3n-o-m%C3%A9todo-l%C3%B3gico>

65 <http://www.monografias.com/trabajos78/fichaje-investigacion/fichaje-investigacion.shtml#ixzz2sMq4b4qF>

66 <http://www.buenastareas.com/ensayos/Fichas-Nemotecnicas/899127.html>

67 <http://www.geocities.ws/roxloubet/investigacioncampo.html>

Dada la importancia del presente tema – problema de investigación científica, el ámbito de estudio por su naturaleza, complejidad y características jurídicas la desarrollaré fundamentándome en análisis y estudios realizados por los servidores públicos, juristas, Ministerio de Relaciones Laborales, Direcciones de Talento Humano, organizaciones sociales de los servidores públicos en las dependencias del Gobierno Central con jurisdicción en el Distrito Metropolitano de Quito durante los años 2012 y 2013.

En este sentido la mencionada investigación se sitúa en el contexto del Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento, Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado y su Reglamento, Normas emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales.

8. CRONOGRAMA DE TRABAJO

Enero – Junio 2014

	ACTIVIDAD	enero				febrero				marzo				abril				mayo				junio
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	
1	TEMA			X																		
2	PROBLEMÁTICA			X																		
3	JUSTIFICACIÓN			X																		
4	MARCO TEÓRICO			X																		
5	OBJETIVOS					X																
6	HIPÓTESIS					X																
7	METODOLOGÍA					X																
8	CRONGRAMA					X																
9	PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO					X																
10	BIBLOGRAFÍA					X																
11	DESARROLLO DE LA INVESTIGACIÓN						X															
12	PORTADA						X															
13	CERTIFICACIÓN						X															
14	DECLARACIÓN DE AUTORÍA							X														
15	AGREDECIMIENTO							X														
16	DEDICATORIA							X														
17	TABLA DE CONTENIDOS							X														
18	PARTE INTRODUCTORA							X														
19	ABSTRACT								X													
20	RESUMEN								X													
21	INTRODUCCIÓN								X													
22	PRIMER CAPITULO								X													
23	CUERPO DEL INFORME FINAL									X												
24	REVISIÓN DE LITERATURA									X												
25	MARCO CONCEPTUAL									X												
26	MARCO JURÍDICO									X												
27	MARCO DOCTRINARIO									X												
28	<i>MATERIALES Y METODOS</i>									X												
29	MATERIALES UTILIZADOS										X											
30	<i>MÉTODOS</i>											X										
31	PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS											X	X									
32	<i>RESULTADOS</i>												X									
33	RESULTADOS Y APLICACIÓN ENCUESTAS												X									
34	<i>DISCUSIÓN</i>													X								
35	VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS													X								
36	CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS													X								
37	FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA LA														X							
38	SEGUNDO CAPITULO														X							
39	SÍNTESIS INFORME FINAL															X						
40	CONCLUSIONES															X						
41	RECOMENDACIONES															X						
42	PROPUESTA JURÍDICA																X					
43	REFERENCIAS FINALES																X					
44	BIBLOGRAFÍA																X					
45	APÉNDICE																	X				
46	ANEXOS																	X	X			
47	ÍNDICE																		X			
	PRESENTACIÓN Y SUSTENTACION																		X	X		X

9. PRESUPUESTO y FINANCIAMIENTO

CONCEPTO	VALOR USD
Bibliografía específica	100
Digitación e Impresión	30
Materiales de oficina	30
Imprevistos (viajes a UNL)	250
Total presupuestado	410

10.- BIBLIOGRAFÍA:

- Constitución de la República del Ecuador
- Ley Organice de Servicio Público
- *Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público
- Norma Técnica de Calificación de Servicios y Evaluaciones de Desempeño (Resolución SENRES 38, última modificación 06-oct-2010)
- Evaluación de los Servidores Públicos de Jesús Octavio Abrego Ayala (Premio INIAP 1987)

11.- LINGÜOGRAFÍA:

- <http://forum.lawebdefisica.com/threads/2469-Deduci%C3%B3n-o-m%C3%A9todo-l%C3%B3gico>
- http://es.wikipedia.org/wiki/M%C3%A9todo_hist%C3%B3rico
- <http://www.monografias.com/trabajos78/fichaje-investigacion/fichaje-investigacion.shtml#ixzz2sMq4b4qF>
- <http://definicion.de/metodo-inductivo/#ixzz2r4QK6gf9>
- <http://new.aulafacil.com/curso-gratis-de-ciencia-y-metodo-cientifico,el-metodo-deductivo,639,10764>
- <http://www.slideshare.net/marylinpombosa/el-metodo-dialectico>
- <http://www.eumed.net/libros-gratis/2007a/257/7.1.html>

11.2 Formulario de Encuesta.



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

CARRERA DE DERECHO

ENCUESTA DIRIGIDA A SERVIDORES PÚBLICOS DE VARIAS INSTITUCIONES

Estimado servidor público, muy cordialmente solicito a Usted se digne contestar a las preguntas incluidas en la siguiente encuesta, cuyas respuestas serán de gran valía para la ejecución de mi trabajo de Tesis, cuyo Título es: “REFORMA AL ARTÍCULO 80 DE LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO” previo a la obtención del título de Abogado.

1.- ¿Cree Usted que la evaluación del desempeño es el procedimiento idóneo para lograr eficiencia, eficacia y calidad en los Servicios que presta el Estado a la ciudadanía?

SI () NO ()

PORQUE

.....

.....

.....

2.- ¿Cree usted, que la destitución de un servidor público significa una pérdida económica para el Estado?

SI () NO ()

PORQUE

.....
.....
.....

3.- ¿Cree usted que después de someterse a una evaluación que le resulto desfavorable, su destitución conllevaría un sinnúmero de problemas y adversidades que afecten su estabilidad emocional y familiar?

SI () NO ()

PORQUE

.....
.....
.....

4.- ¿Considera usted que tal como está planteada la evaluación del desempeño, ésta contiene parámetros objetivos o subjetivos?

SI () NO ()

PORQUE

.....
.....
.....

5.- ¿Considera usted que la calificación de insuficiente y la inmediata destitución del servidor público, viola el derecho a la estabilidad laboral reconocido por la Ley?

SI () NO ()

PORQUE

.....
.....
.....

6.- ¿Cree usted que la destitución. Por ser la sanción más fuerte que se imponga en el ámbito administrativo; en éste caso, a consecuencia de un bajo resultado en la evaluación del desempeño, es inequitativa?

SI () NO ()

PORQUE

.....
.....

¡GRACIAS!

ÍNDICE

CERTIFICACIÓN.....	II
AUTORÍA	III
CARTA DE AUTORIZACIÓN DE TESIS.....	IV
DEDICATORIA.....	V
AGRADECIMIENTO	VI
TABLA DE CONTENIDOS	VII
1. TÍTULO	1
2. RESUMEN	2
2.1. ABSTRACT.....	5
3. INTRODUCCIÓN.....	8
4. REVISION DE LITERATURA	12
4.1. MARCO CONCEPTUAL.....	12
4.1.1. Evaluación del desempeño laboral.....	12
4.1.2. Servidor Público.....	14
4.1.3. Servicio público.....	15
4.1.4. Destituir.....	16
4.1.5. Sumario Administrativo.....	16
4.1.6. Administración Pública.....	17
4.1.7. Acto Administrativo.....	20
4.1.8. Sanción Administrativa.....	21
4.1.9. Irrenunciabilidad.....	22
4.1.10. Ley Orgánica del Servicio Público.....	24
4.1.11. Equidad.....	24
4.1.12. Inamovilidad Laboral.....	25
4.1.13. Justicia.....	26

4.2.	MARCO DOCTRINARIO.....	28
4.2.1.	¿Pero que manifiesta la doctrina acerca de los derechos de los trabajadores?	28
4.2.1.1.	Derechos de los trabajadores según la Doctrina Social de la Iglesia.	28
4.2.2.	La doctrina laboral y la estabilidad del trabajador.	30
4.2.2.1.	La estabilidad laboral según la concepción del Buen Vivir.....	32
4.2.3.	Principio de Irrenunciabilidad de los derechos laborales.	33
4.2.3.1.	Fundamento.	33
4.2.3.2.	Concepción del principio de Irrenunciabilidad en materia laboral.	34
4.2.4.	Destitución de los servidores públicos según la doctrina.....	36
4.2.4.1.	¿Qué es la responsabilidad administrativa del servidor público?..	36
4.2.4.2.	¿Qué es la sanción administrativa en el ámbito público?	38
4.2.5.	De la Evaluación del Desempeño Laboral.....	42
4.2.5.1.	Aspectos relevantes.	42
4.2.6.	Beneficios de la evaluación del desempeño	46
4.2.7.	De la evaluación del desempeño y su aplicación en el servicio público.	47
4.3.	MARCO JURÍDICO.....	48
4.3.1.	CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR	48
4.3.1.1.	Ecuador como Estado Constitucional de Derechos y Justicia.....	48
4.3.1.2.	La Supremacía de la Constitución.....	49
4.3.1.3.	El trabajo como derecho del Buen Vivir.....	51
4.3.1.4.	Formulación de políticas públicas desde la concepción del Buen Vivir	52

4.3.1.5.	El régimen de desarrollo como garantía de realización del Buen Vivir	53
4.3.1.6.	Garantías de estabilidad laboral y capacitación de los servidores públicos	55
4.3.2.	DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS	56
4.3.3.	Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.....	58
4.3.3.1.	Protocolo de San Salvador	58
4.3.4.	LEY ORGANICA DEL SERVICIO PÚBLICO	60
4.3.5.	Breve análisis del Reglamento General de aplicación a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), respecto de la problemática descrita.	62
4.4	LEGISLACIÓN COMPARADA.....	66
4.4.1	Legislación Boliviana.....	66
4.4.2	Legislación Peruana	67
4.4.3	Legislación Colombiana.	69
5.	MATERIALES Y MÉTODOS	73
5.1	Materiales Utilizados.....	73
5.2	Métodos	73
5.3	Procedimientos y Técnicas.....	74
6.	RESULTADOS.	75
6.1	Resultados de la aplicación de Encuestas	75
6.2	Estudio de casos.	86
7.	DISCUSIÓN.....	87
7.1	Verificación de Objetivos	87
7.2	Contrastación de la Hipótesis	91
7.3	Fundamentación jurídica de la Propuesta de Reforma Legal.	91

8.CONCLUSIONES	96
9.RECOMENDACIONES	98
9.1 PROPUESTA DE REFORMA JURÍDICA.....	99
10 BIBLIOGRAFIA.....	102
11 ANEXOS.....	104
11.1 Proyecto de Tesis.....	104
ÍNDICE	123