



1859

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA

MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA
CARRERA DE DERECHO

TÍTULO:

“ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO CON
RELACIÓN A LA REGULACIÓN DEL TRASLADO
ADMINISTRATIVO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON LA
FINALIDAD DE GARANTIZAR SU ESTABILIDAD LABORAL”

TESIS PREVIA A LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO
DE ABOGADA

AUTORA: Lidia Viviana Oviedo Pucha

DIRECTOR: Abg. Ph.D. Galo Stalin Blacio Aguirre

Loja – Ecuador
2014

CERTIFICACIÓN

Abg. Ph. D. **GALO STALIN BLACIO AGUIRRE**

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

CERTIFICA:

Haber revisado el trabajo de investigación de tesis intitulado **“ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO CON RELACIÓN A LA REGULACIÓN DEL TRASLADO ADMINISTRATIVO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR SU ESTABILIDAD LABORAL”** Por la postulante **LIDIA VIVIANA OVIEDO PUCHA** mismo que cumple con todos los requisitos de fondo y forma, ajustándose de esta manera a las normas estatutarias y reglamentarias de la Universidad Nacional de Loja. Por lo tanto, autorizo su presentación, disertación y defensa.

Loja, Noviembre del 2014



Abg. Ph. D. Galo Stalin Blacio Aguirre

DIRECTOR DE TESIS

AUTORIA

Yo, **Lidia Viviana Oviedo Pucha** declaro ser la autora 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

Firma



Cédula: 1720120607

Fecha: Loja, Noviembre de 2014

AUTORA: Lidia Viviana Oviedo Pucha

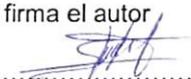
CARTA DE AUTORIZACION DE TESIS POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA, REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA DEL TEXTO COMPLETO.

Yo, LIDIA VIVIANA OVIEDO PUCHA, declaro ser autora de la tesis titulada “ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO CON RELACIÓN A LA REGULACIÓN DEL TRASLADO ADMINISTRATIVO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR SU ESTABILIDAD LABORAL” Como requisito para optar por el grado de Abogada, 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 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, a los 21 días del mes de noviembre del dos mil catorce, firma el autor

Firma 

AUTORA: Lidia Viviana Oviedo Pucha

CEDULA: 1720120607

DIRECCIÓN: Vacas Galindo entre Filomeno Pesantes y Av. Quito (Sta. Rosa – El Oro - Ecuador)

CORREO ELECTRÓNICO: lilivi@hotmail.es

TELEFONO: 0994423137

DIRECTOR DE TESIS: Abg. Ph. D. Galo Stalin Blacio Aguirre

DATOS COMPLEMENTARIOS:

DIRECTOR DE TESIS: Abg. Ph. D. Galo Stalin Blacio Aguirre

TRIBUNAL DE GRADO:

Dr. Mg. Augusto Patricio Astudillo Ontaneda PRESIDENTE

Dr. Mg. Felipe Neptalí Solano Gutiérrez VOCAL

Dr. Carlos Manuel Rodríguez VOCAL

DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo a mi amado esposo que ha sido el impulso durante mi Carrera y el pilar principal para la culminación de la misma, que con su apoyo constante y amor incondicional ha sido amigo y compañero inseparable, fuente de sabiduría, calma y consejo en todo momento.

A mi preciosa hija Angélica Leonela, para quien ningún sacrificio es suficiente, que con su llegada iluminó mi vida y hace más claro mi camino.

A mi padre y a mi querida madre que en paz descansen, que con su amor han sembrado las virtudes que se necesitan para vivir con anhelo y felicidad

Lidia Viviana Oviedo Pucha

LA AUTORA

AGRADECIMIENTO

Doy gracias a DIOS por permitirme llegar a la culminación de mi trabajo de tesis, con el cual podré obtener mi Título de Abogada, esto es un reto cumplido gracias a su bendición, a mis maestros quienes a lo largo de mi formación universitaria han contribuido a que adquiera conocimientos que van de la mano con valores, a mi director de tesis, Abg. Ph. D. Galo Stalin Blacio Aguirre por su guía y apoyo constante.

Lidia Viviana Oviedo Pucha

LA AUTORA

TABLA DE CONTENIDOS

I PORTADA

II. CERTIFICACIÓN

III. AUTORÍA

IV CARTA DE AUTORIZACION

V DEDICATORIA

VI. AGRADECIMIENTO

VII TABLA DE CONTENIDOS

1. **TÍTULO.**

2. **RESUMEN.**

2.1. ABSTRACT.

3. **INTRODUCCIÓN.**

4. **REVISIÓN DE LITERATURA.**

4.1. MARCO CONCEPTUAL.

4.1.1. La Administración Pública.

4.1.2. El Servicio Público.

4.1.3. El Servidor Público.

4.1.4. El Derecho a la Estabilidad Laboral.

4.1.5. El Traslado Administrativo.

4.1.6. El Traspaso Administrativo.

4.1.7. El Principio de Motivación.

4.2. MARCO DOCTRINARIO.

4.2.1. Antecedentes históricos de la administración pública.

4.2.2. Finalidades del Servicio Público.

4.2.3. El Servicio Público en el Ecuador.

4.3. MARCO JURÍDICO.

4.3.1. Concepto Legal del Servidor Público.

4.3.2. En la Constitución de la República.

4.3.3. En la Ley Orgánica de Servicio Público.

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA.

4.4.1. Ley de Servicio Profesional en la Carrera Administrativa de México.

4.4.2. Ley 18.834 o Estatuto Administrativo de Chile.

4.4.3. Ley 1350 de Colombia.

5. **MATERIALES Y MÉTODOS.**
 - 5.1. MATERIALES.
 - 5.2. MÉTODOS.
 - 5.3. TÉCNICAS.
 - 5.4. PROCEDIMIENTOS.
 6. **RESULTADOS.**
 - 6.1. RESULTADOS DE LA ENCUESTA.
 - 6.2. RESULTADOS DE LA ENTREVISTA.
 7. **DISCUSIÓN.**
 - 7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS.
 - 7.2. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS.
 8. **CONCLUSIONES.**
 9. **RECOMENDACIONES.**
 - 9.1. PROPUESTA JURÍDICA.
 10. **BIBLIOGRAFÍA.**
 11. **ANEXOS.**
- ÍNDICE

1. TÍTULO

“ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO CON RELACIÓN A LA REGULACIÓN DEL TRASLADO ADMINISTRATIVO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR SU ESTABILIDAD LABORAL”

2. RESUMEN

La Constitución de la República del Ecuador, en el inciso segundo del artículo 229, determina como principios fundamentales que rigen el reconocimiento y aplicación de los derechos de las servidoras y servidores públicos: la irrenunciabilidad de las garantías constitucional y legalmente reconocidas para el ejercicio de esos derechos; y, la estabilidad en el cumplimiento de su función.

Al revisar la Ley Orgánica de Servicio Público, se puede observar en que referencia al traslado administrativo, su artículo 35 dispone que se podrá disponer cuando el movimiento de la servidora o servidor público, sea debidamente motivado; sin embargo en la mayoría de los casos no existe tal motivación de parte de la autoridad que dispone el traslado; además el Art. 40 de la misma Ley determina que el traspaso administrativo, cambio administrativo o intercambio de puestos a un lugar distinto del domicilio civil de la servidora o servidor público, se podrá hacer sólo cuando el servidor trasladado exprese su aceptación por escrito, requisito que en algunas ocasiones se omite, convirtiéndose por tanto el traspaso, cambio o intercambio, en ilegal, arbitrario y lesivo a los derechos de los servidores públicos.

La problemática que se aborda en este trabajo, tiene relación con el hecho de que no se sanciona en la Ley Orgánica del Servicio Público, a las autoridades que disponen el traslado administrativo sin suficiente motivación,

o que resuelven el traspaso, cambio o intercambio administrativo, a un lugar distinto al del domicilio de la servidora o servidor público afectado; es decir no existe un régimen sancionador para quienes omiten cumplir con las formalidades previstas en la Ley, afectando de este modo los principios constitucionales relacionados con la protección de los derechos de las servidoras y servidores públicos.

Para estudiar el problema anterior, se ejecuta esta Tesis que lleva por título: **“ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO CON RELACIÓN A LA REGULACIÓN DEL TRASLADO ADMINISTRATIVO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR SU ESTABILIDAD LABORAL”**, la cual en todas sus partes se ajusta a la normativa vigente en la Universidad Nacional de Loja, para el desarrollo de esta clase de trabajos.

La investigación concluye con el planteamiento de una propuesta jurídica que se convierte en alternativa de solución para la problemática que se aborda en el estudio realizado.

2.1. ABSTRACT.

The Constitution of the Republic of Ecuador, in the second paragraph of Article 229, determined as fundamental principles governing the recognition and enforcement of the rights of servants and public servants: the indispensability of constitutional guarantees and legally recognized for exercising these rights, and stability in the performance of their duties.

In reviewing the Public Service Law, which can be seen in reference to the administrative transfer Article 35 provides that will be available when the movement of the servant or public servant is properly motivated, but in most cases not There is no such motivation from the authority that provides for the transfer, besides Article 40 of the same Act provides that administrative transfer, or exchange of administrative change positions to a place other than home civil servant or public servant may done only when the server moved to express their acceptance in writing, that requirement is sometimes ignored, thus making the transfer, exchange or swap, illegal, arbitrary and prejudicial to the rights of public servants.

The problem addressed in this paper, is related to the fact that no penalties in the Public Service Law, the authorities that have the administrative transfer without sufficient motivation, or that solve the transfer, exchange or administrative exchange, to a place other than the address of the servant or public servant concerned, there is no system of penalties for those who fail

to comply with the formalities prescribed by law, thus affecting the constitutional principles relating to the protection of the rights of servants and public servants.

To study the above problem, this thesis runs entitled "ADMINISTRATIVE TRANSFER OF PUBLIC SERVANTS AND PROPER REGULATION IN THE ORGANIC LAW OF PUBLIC SERVICE, TO ENSURE THE RIGHT TO JOB SECURITY," which in all its parts conforms to current regulations in the National University of Loja, for the development of this kind of work.

The study concludes with a proposed approach becomes legal alternative solution to the problem addressed in the study.

3. INTRODUCCIÓN

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 76, numeral 7, literal l), establece como una de las garantías del debido proceso que todas las decisiones de los poderes públicos que puedan afectar los derechos e intereses de las personas deberán estar debidamente motivadas, es decir contener la expresión de los principios jurídicos y normas que se fundan.

Acorde con este principio en la Ley Orgánica de Servicio Público, en su artículo 35 se determina que el traslado administrativo de un servidor público deberá ser debidamente motivado. Sin embargo en la realidad administrativa ecuatoriana este tipo de decisiones, se toman aduciendo únicamente necesidades de carácter institucional, pero no están motivadas en principios administrativos y en normas jurídicas que revistan de legalidad el acto administrativo por el que se ordena el traslado.

Se debe puntualizar también que la Constitución de la República del Ecuador, consagra como un principio de protección de los derechos de las servidoras y servidores públicos el derecho a la estabilidad laboral, el cual es afectado cuando se dispone de forma arbitraria el traslado administrativo de un servidor público, sin exponer la debida motivación para esta decisión.

Así mismo en la práctica jurídica administrativa ecuatoriana se evidencia otro problema que tiene que ver con el incumplimiento de parte de las

autoridades nominadoras y las jerárquicamente superiores dentro de las instituciones públicas, del requisito previsto en el artículo 40 de la Ley Orgánica de Servicio Público, en el sentido de que el traspaso administrativo de un servidor público, a un lugar distinto del de su domicilio, se hará sólo con su aceptación manifestada por escrito. Este requisito es omitido en todos aquellos casos en que esta decisión administrativa se toma de forma arbitraria e ilegal.

La situación anterior, se aborda en la ejecución del presente trabajo investigativo, que se ha desarrollado con el título: **“ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO CON RELACIÓN A LA REGULACIÓN DEL TRASLADO ADMINISTRATIVO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR SU ESTABILIDAD LABORAL”**.

La investigación en todas sus partes se ajusta a lo establecido en el Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, y concluye con el planteamiento de una propuesta jurídica de reforma a través de la cual se pretende dar estabilidad y seguridad jurídica a las servidoras y servidores públicos en el desempeño de sus funciones.

4. REVISIÓN DE LITERATURA

4.1. MARCO CONCEPTUAL.

4.1.1. La Administración Pública.

La problemática que interesa para el estudio y análisis que se va a desarrollar en este trabajo, está inmersa dentro del ámbito de la administración pública, de allí que resulta necesario iniciar el marco conceptual haciendo referencia a aquella, a través de la recopilación de los diferentes criterios que se han elaborado, para concretar finalmente un concepto personal al respecto.

Primero es importante entender lo que es la administración en general y a partir de allí, la labor de administrar:

“El concepto de administración hace referencia al funcionamiento, la estructura y el rendimiento de las organizaciones. El término proviene del latín ad-ministrare (“servir”) o ad manus trahere (“manejar” o “gestionar”). La noción también puede utilizarse para nombrar a una autoridad pública, como el gobierno de un territorio, o a los responsables de una entidad privada, como los directivos de una empresa. La administración puede ser entendida como la disciplina que se encarga de realizar una gestión de los recursos (ya sean materiales o humanos) en base a criterios científicos y orientada a satisfacer un objetivo concreto”¹.

¹ ALVARADO, José Antonio, La Administración, Editorial Kapeluz S.A., México D.F., 2011, pág. 48.

De acuerdo a lo señalado en la cita con la palabra administración, se está haciendo referencia al funcionamiento de las organizaciones, administrar significa manejar o gestionar algo. De igual forma con el término administración se designa a una autoridad pública, o a los responsables de la conducción de una empresa.

La administración es la disciplina encargada de realizar un manejo o gestión de recursos en base a criterios científicos y a la consecución de objetivos determinados.

También se entiende a la administración pública como la ciencia de gobierno de un Estado, a través de las diferentes formas de organizar y gestionar la actividad que realizan los recursos humanos en favor de la atención de las necesidades de la colectividad.

Raúl Chanamé Orbe, aporta su opinión acerca de la administración pública al definirla en los siguientes términos:

“Es el cuidado de los intereses públicos que el ordenamiento jurídico tiene confiado a la administración pública y que se concreta en cada actividad que el Estado desarrolla –directa o indirectamente- para atender a la satisfacción de las necesidades públicas.

La función administrativa se distingue en directa –es decir, desempeñada por órganos y organismos del Estado y por funcionarios dependientes del mismo- y toma genéricamente el nombre de administración gubernativa; e indirecta, esto es,

confiada a corporaciones públicas menores, comúnmente denominada administración descentralizada”².

La cita establece que la administración pública, consiste en el cuidado de los intereses públicos por parte del Estado, a través de la realización de actividades orientadas a la atención de las necesidades públicas. Puede ser directa cuando es ejecutada directamente por el mismo Estado, o indirecta cuando se confía a entidades públicas menores, en cuyo caso estamos frente a una administración descentralizada, que es la que se confía a organismos públicos de mejor jerarquía que el gobierno como tal.

Guillermo Cabanellas, también ha elaborado un concepto acerca de la administración pública, considerando que ésta es:

“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. La hay también regional.”³

De acuerdo al criterio anterior la administración pública es la actividad que desarrolla el poder ejecutivo, a objeto de lograr que se cumpla una eficiente prestación de los servicios públicos en beneficio de la sociedad. También se habla de las especies de administración, al establecer que ésta puede ser

² CHANAMÉ ORBE, Raúl, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Adrus, Arequipa-Perú, 2010, pág. 31.

³ CABANELLAS, Guillermo, 2001, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo I, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, pág. 170.

nacional, provincial o municipal, de acuerdo a la jurisdicción territorial en que la administración ejerce sus facultades o atribuciones.

Finalmente se recurre al aporte del doctor Nicolás Granja Galindo, quien en su obra Fundamentos de Derecho Administrativo, respecto al concepto que se está tratando de determinar escribe de forma textual:

“La Administración Pública es una ciencia y arte, a la vez, que tiene por objeto el conocimiento y práctica de múltiples actividades, o servicios, ejercidos consciente e intencionalmente por los órganos administrativos y servidores públicos, en general, en razón del mandato o representación del Estado, para lograr diferentes fines a favor de la colectividad”⁴.

Considerando la opinión anterior, se establece que la administración pública es una ciencia, que tiene por objeto el conocimiento y aplicación de actividades y servicios ejercidos por los órganos administrativos y servidores públicos en ejercicio del mandato o representación del Estado, con la finalidad de lograr objetivos comunes a favor de la sociedad.

Los elementos conceptuales que se han señalado son suficientes para poder elaborar una opinión personal acerca de la administración pública señalando que ésta consiste en la actividad que realiza el Estado con la finalidad de atender las principales necesidades y requerimientos de sus habitantes.

⁴ GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006, pág. 99.

De allí que la administración pública se constituya según mi opinión, en la ciencia que estudia la gestión del Estado en beneficio del desarrollo comunitario de la población que lo integra, la ejecución de la administración pública debe sujetarse a las normas previstas en la Constitución y en la Ley, de acuerdo a lo que se estudiará al abordar el marco jurídico relacionado con esta investigación.

Concretamente la administración pública puede ser entendida como el conjunto de órganos administrativos que desarrollan una actividad para el logro de un fin, que es el bienestar general, a través de los servicios públicos que se constituyen en el medio de que dispone la Administración Pública para lograr el bienestar general, regulada en su estructura y funcionamiento, normalmente por el Derecho Administrativo, que es la disciplina jurídica que tiene por objeto el estudio de la relación del Estado y los administrados, y plantea alternativas legales para la solución de los conflictos que pueden presentarse en este ámbito.

La Administración Pública es el contenido esencial de la actividad correspondiente al Poder Ejecutivo, y se refiere a las actividades de gestión, que el titular de la misma desempeña sobre los bienes del Estado para suministrarlos de forma inmediata y permanente, a la satisfacción de las necesidades públicas y lograr con ello el bien general; dicha atribución tiende a la realización de un servicio público, y se somete al marco jurídico especializado que norma su ejercicio y se concretiza mediante la emisión y realización del contenido de actos administrativos emitidos ex profeso.

La Administración Pública involucra la actividad del Poder Ejecutivo y sus agentes que en cumplimiento de sus fines de orden público se ponen en contacto con otros organismos o con la población en general. Se diferencia de la administración privada en la cual actúan personas físicas o jurídicas de derecho privado o el mismo Estado en un plano de igualdad con los particulares.

La administración pública designa tanto a los entes encargados de cumplir las funciones del Estado, como el accionar mismo de estos organismos, que responsabilizan al propio Estado por su gestión. Comprende los colegios, las instituciones policiales, los hospitales, los organismos de recaudación de impuestos, empresas del estado, etcétera, que tienden a satisfacer necesidades sociales.

En la consecución de sus fines, la Administración Pública o estatal debe contar con recursos humanos o personas físicas y recursos económicos que principalmente obtiene a través de las cargas impositivas. Estos recursos deben ser organizados, en vistas a metas planificadas, distribuidos estratégicamente, y controlados en su ejecución, como parte de la política estatal.

Desde el punto de vista subjetivo, podemos considerar como actividad de la administración pública, la que desarrolla el Poder Ejecutivo a través de sus agentes, a diferencia de las actividades legislativa y judicial a cargo de los

otros poderes del Estado. Objetivamente son actos que realiza el mencionado poder para cumplir necesidades comunes relevantes, y vincula al poder estatal con la ciudadanía.

4.1.2. El Servicio Público.

Como se observó en el numeral anterior, la administración pública es la acción del Estado orientada a la prestación de un servicio público, de allí que es importante en el desarrollo de los conceptos que tienen relación con la problemática estudiada, definir en qué consiste dicho servicio.

Una primera opinión en ese sentido, se ha elaborado en la forma siguiente:

“Servicio público es el conjunto de prestaciones reservadas en cada Estado a la órbita de las administraciones públicas y que tienen como finalidad la cobertura de determinadas prestaciones a los ciudadanos”⁵.

Conforme a la cita realizada, el servicio público, se refiere a las prestaciones que el Estado realiza a través de la administración pública en sus diferentes jurisdicciones y que tiene como finalidad la cobertura de determinados servicios a favor de los ciudadanos.

Marcel Waline, señala otro concepto respecto al servicio público, al cual lo considera como:

⁵ http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio_p%C3%BAblico

“Una actividad de interés público en que, en unos casos, la Administración tiene directamente la responsabilidad financiera y en otros carece de ella, esto es, que algunas veces la administración del servicio público se efectúa, en forma directa, y en otras ocasiones, la Administración Pública, sólo provoca la organización del servicio público y se contenta con su control”⁶.

Conforme a lo dicho en las líneas anteriores el servicio público, es la actividad de interés público que puede ser ejercida de manera directa por la Administración Pública, o por entidades ajenas a ésta de acuerdo con las formalidades previstas en las normas legales.

En efecto, los servicios públicos pueden ser prestados a la comunidad tanto de manera directa por parte del Estado a través de la Administración Pública, y también, pueden ser un área de cobertura de empresas pertenecientes a la iniciativa privada, a través de los mecanismos que para el efecto se encuentran establecidas en la Ley, como por ejemplo la concesión o la delegación. Sin embargo en todos los casos es la propia administración pública central, la que está en la obligación de garantizar que se cumplan las normas constitucionales y legales establecidas para el efecto.

Por su parte Ernesto Gutiérrez y González, manifiesta que el servicio público es:

⁶ OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Harla, México D.F., 2003, pág. 420.

“La actividad especializada que desarrolla una persona, para dar satisfacciones, mediante prestaciones concretas y continuas a una necesidad, ya general o ya colectiva, mientras éstas subsistan. Desde el punto de vista restringido, el servicio público es la actividad que desarrolla una persona particular o pública, ya por sí directamente, ya indirectamente por medio de una persona o empresa, para dar satisfacción, mediante prestaciones concretas y continuas, a una necesidad ya general, ya colectiva, mientras ésta subsista”⁷.

Es importante destacar dentro de la opinión conceptual anterior, el criterio de actividad especializada, que el autor le atribuye al servicio público.

En efecto el carácter especializado de la prestación de servicios públicos, está en el hecho de que dichas prestaciones son concretas y continuas y están destinadas a la satisfacción de necesidades generales o colectivas.

Es interesante destacar que dentro del concepto que se comenta, existe un elemento que llama mucho la atención, cual es el que se concreta a señalar que el servicio público debe ser prestado para la atención de una necesidad real y evidente de la sociedad.

Esto quiere decir que la administración pública debe destinar sus esfuerzos y orientar su accionar, a la prestación de servicios que realmente sirven para satisfacer requerimientos y necesidades apremiantes de los usuarios, que en este caso son los integrantes de la sociedad ecuatoriana.

⁷ GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México D.F., 2003, pág. 927.

Guillermo Cabanellas, sobre el tema dice:

“SERVICIO PÚBLICO. Concepto capital del Derecho Público 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”⁸.

Es importante la referencia anterior por cuanto permite entender que dentro del derecho público y el administrativo, el servicio público es un concepto capital, es decir de mucha importancia. Esta actividad se entiende como la desarrollada con la finalidad de satisfacer una necesidad de los integrantes de la sociedad, mediante la gestión y prestación de servicios desarrolladas por una organización administrativa o regida por la Administración Pública.

Considerando todas las apreciaciones conceptuales que se han expuesto en las líneas anteriores, elaboro una opinión acerca del servicio público, manifestando que es la actividad que desarrolla el Estado a través de la administración pública, con la finalidad de atender necesidades y requerimientos de la población, la prestación del servicio se caracteriza por ser continua y obligatoria, de acuerdo con las prescripciones establecidas en la Ley.

El servicio público es la prestación concreta que tiende a satisfacer las necesidades de la colectividad y que se realiza directamente por la

⁸ CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo VII, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 2001, pág. 397.

Administración Pública o los particulares mediante concesión, arriendo o una simple reglamentación legal en la que se determinen las condiciones técnicas y económicas en que debe prestarse, a fin de asegurar su menor costo, eficiencia, continuidad y eficacia.

El servicio público en fin de cuentas viene a sistematizar aquella parte de la actuación administrativa que se concreta en prestaciones ofrecidas al público por la administración a través de una organización montada por razones de interés público, sin comprometer las explotaciones que el Estado conserva en sus manos única y exclusivamente por motivos fiscales, sin prejuzgar el carácter público o privado del régimen jurídico al que está sometida esta actuación administrativa.

La prestación del servicio puede realizarse de forma directa por parte de la administración pública, o mediante concesiones, delegaciones, etc., al sector privado, sin embargo en todo caso es una obligación del Estado garantizar que el servicio público se preste atendiendo los principios constitucionales y legales destinados a la protección de los derechos de las personas.

4.1.3. El Servidor Público.

La administración pública es la actividad del Estado destinada a la prestación de servicios públicos para atender las necesidades y requerimientos de la población, pero dicha prestación debe ser realizada por

personas con criterio especializado que forman parte de las instituciones del estado, es decir los servidores públicos.

De la reflexión anterior se entiende que el servidor público, es aquel profesional que integra la estructura administrativa de una institución del Estado.

El Dr. Manuel Sánchez Zuraty, nos dice que el servidor público es:

"El ciudadano ecuatoriano comprendido en el servicio civil, que ejercen funciones públicas remuneradas, en dependencias fiscales o en otras instituciones de derecho público y en instituciones de derecho privado, con finalidad social o pública, y que es legalmente nombrado."⁹

El concepto anterior circunscrito de manera específica a la realidad de la administración pública ecuatoriana, delimita el concepto de servidor público para definir a los ciudadanos ecuatorianos que están inmersos dentro del servicio civil, por el hecho de ejercer funciones públicas por las cuales reciben una remuneración. Esta actividad deben cumplirla en dependencias estatales, o en instituciones de derecho público o privado, que tengan una finalidad social o pública. Un elemento esencial dentro de la definición anterior, es el hecho de que el servidor público debe ser legalmente nombrado como tal, es decir contar con un nombramiento que le

⁹ SÁNCHEZ ZURATY, Manuel, Diccionario Básico de Derecho, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, Ambato-Ecuador, 2000, pág. 401.

señale expresamente el cargo que va a desempeñar dentro de la administración.

Por su parte el autor lojano, doctor Herman Jaramillo Ordóñez, ha elaborado el siguiente concepto sobre el tema que se está analizando.

"Para el servidor público, prestar servicios públicos es una carrera y una profesión, para ello es preciso que exista, vocación y aptitudes para el trabajo con alto sentido de responsabilidad que concite el respeto de la ciudadanía.

El prestigio y el status social de una entidad pública dependerán del cumplimiento de las funciones, de la calidad de los servicios y de la conducta social de los integrantes.

En la medida en que un funcionario o empleado contravenga a las normas jurídicas y al postulado de los principios éticos y de las buenas costumbres, en esa misma medida lesionará el buen nombre y prestigio de la entidad a la cual pertenece."¹⁰

La cita anterior más que concretar un concepto específico del servidor público está orientada a establecer lo que es la carrera que deben desempeñar estos profesionales, la cual tiene como elemento esencial la vocación y la aptitud para el desempeño del trabajo, ejerciendo su función con responsabilidad social demostrando respeto por a la ciudadanía. Lamentablemente este elemento sustancial del servicio público, es incumplido por algunas personas que forman parte de la administración, sin

¹⁰ JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Universidad Nacional de Loja, Loja-Ecuador, 1998, pág. 203.

embargo no se puede generalizar esta opinión puesto que la mayoría de los servidores públicos del Ecuador, cumplen su función con vocación y entrega.

Es muy lógico lo que señala el autor de la cita en el sentido, de que el prestigio de la administración pública y de cada una de las entidades que la integran, depende en mucho de la calidad de los servicios prestados y de la conducta demostrada por los servidores públicos que laboran en ella.

Por lo tanto, la medida en que un funcionario público o empleado, no adapte sus actuaciones a los postulados previstos en la norma jurídica y la ética y buenas costumbres que deben regir su comportamiento, estará lesionando de manera grave el prestigio de la institución pública a la cual pertenece.

Sergio García Ramírez, otro de los autores encargado del estudio doctrinario del Derecho Administrativo, en el contexto internacional, manifiesta respecto al servidor público:

“El servidor público es quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral establecida en la Ley, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones, o tareas legalmente designadas a aquél”¹¹.

La cita anterior, establece que servidor público, es la persona que presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo la relación laboral debidamente

¹¹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y URIBE VARGAS Erika, Derecho de los Servidores Públicos, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad Autónoma de México, México D.F., 2002, pág. 4.

establecida en la Ley, a objeto de poder atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas al Estado.

Desde mi punto de vista el servidor público es la persona que presta servicios para el Estado en una relación que está sujeta a lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador, y en la Ley Orgánica del Servicio Público, siendo su finalidad la de atender las necesidades de la población, de acuerdo a la naturaleza de las funciones que debe cumplir la entidad estatal para la que presta sus servicios.

Concluyendo manifiesto que el Servidor Público es una persona orientada, principalmente por el deseo de servir y atender las necesidades de las ciudadanas y ciudadanos, poniendo a disposición de la nación sus capacidades, con el fin de contribuir al desarrollo de ésta y anteponiendo los máximos fines del Estado a cualquier propósito o interés particular.

4.1.4. El Derecho a la Estabilidad Laboral

La estabilidad laboral es un derecho reconocido en favor de las personas que realizan actividades en el sector público, el cual es vulnerado cuando se dispone arbitrariamente el traslado, o el traspaso administrativo, hacia un lugar distinto de aquel en el que el servidor, tiene asentado su domicilio civil, por lo que es importante referirse brevemente a este derecho, en la forma siguiente.

“La estabilidad laboral es el derecho del trabajador de conservar su empleo en tanto no haya una justa causa para despedirlo”¹².

La estabilidad laboral consiste en el derecho que un trabajador tiene a conservar su puesto de trabajo, garantía que debe respetarse a condición de no incurrir en faltas previamente determinadas o de no acaecer en circunstancias extrañas, que determinen la contradicción de su comportamiento con los principios que caracterizan el ejercicio del servicio público.

La estabilidad laboral, se entiende como:

“Derecho que tiene una persona para permanecer en el trabajo durante su vida laboral. Garantizar la estabilidad laboral ha sido una de las más grandes conquistas, que han enarbolado quienes se han dedicado al estudio de los derechos de las personas que realizan actividades laborales”¹³.

Se ratifica entonces que la estabilidad laboral, radica en el derecho de la persona para permanecer en su trabajo.

Por lo tanto se afecta este derecho cuando las autoridades toman decisiones arbitrarias que implican la injusta e ilegal movilización del servidor público, hacia otros lugares de trabajo.

¹² http://es.wikipedia.org/wiki/Despido_laboral_en_Argentina

¹³ DERECHO LABORAL, DICCIONARIO Y GUÍA de la Legislación Ecuatoriana, Colección Anbar, Editorial Fondo de Cultural Ecuatoriana, Cuenca-Ecuador, 2013, pág. 777.

Históricamente, se ha podido comprobar que los servidores públicos han sido objeto de masivas cesantías ante la toma de mando de nuevos gobiernos, al pretender estos reemplazarlos por trabajadores afines, o con los que se hubiere comprometido.

Cuando quien ha sufrido el despido o la cesantía arbitraria es el servidor, esta decisión es nula, no resuelve el vínculo, y él, tiene derecho a interponer recurso administrativo contra la medida, solicitando se lo "reincorpore" a su puesto, pese a lo decidido anteriormente por su superior jerárquico. Estamos entonces ante un caso de estabilidad absoluta.

A diferencia del empleado privado, para el cual la ley habla de protección contra el despido arbitrario, para el servidor público la ley le asegura la estabilidad, con lo que está afirmando, que a este último se lo mantendrá en el puesto administrativo. A diferencia del empleo privado, la relación entre empleador o sea el Estado y servidor público, resulta ser menos directa y más impersonal.

La estabilidad en el empleo es uno de los derechos del servidor público junto con la retribución, el derecho a la carrera, el derecho al ascenso y el derecho a los reconocimientos.

Se trata de una garantía por la cual los servidores públicos tienen el derecho de permanecer en sus cargos, no pudiendo ser separados de los

mismos mientras sin causa debidamente establecida en la Ley. Esta garantía tiene la importante función de preservar al servidor público de las maniobras amorales de los distintos gobernantes, los cuales no dudarían en renovar toda la planta de personal con cada nuevo gobierno.

La estabilidad laboral es uno de los derechos principales del servidor público ya que por medio de ella se dan los demás derechos. Sin estabilidad no puede haber ascenso, adecuado pago de remuneraciones, jubilación, etc.

Concluyendo tenemos que la estabilidad de las servidoras y servidores públicos, radica en el hecho de que sean adecuadamente respetados en el ejercicio de sus funciones, y que no sean cesados de manera arbitraria, sino que éste hecho se produzca sólo cuando el servidor haya incurrido en alguna causal prevista por la ley para que pueda darse su destitución, o en su defecto se de alguna de las circunstancias legales por las cuales es posible disponer decisiones como por ejemplo su traslado o movilización hacia otro lugar de trabajo.

4.1.5. El Traslado Administrativo.

En el ámbito del derecho administrativo, el traslado adopta la siguiente definición:

“Disposición que obliga a un empleado a cambiar de oficina o de residencia, por ascenso, nuevo destino, medida disciplinaria,

sanción hipócrita gubernativa u otra causa generalmente ajena a su voluntad o deseos”¹⁴.

De acuerdo con el concepto citado, el traslado es una disposición de carácter administrativo a través de la cual la autoridad obliga a un empleado a cambiar de oficina o residencia, por algunas razones que pueden ser el ascenso, medida disciplinaria, o una sanción impuesta de manera injusta por la administración.

El traslado es de acuerdo con el autor citado, generalmente ajeno a la voluntad o deseo del empleador.

Por lo tanto el traslado administrativo, tiene que ver con la decisión de la autoridad administrativa, de cambiar a un servidor público hacia otra dependencia administrativa.

Generalmente el traslado o la movilización administrativa hacia diferentes unidades o lugares de trabajo de la administración pública ha obedecido a razones como las desavenencias entre la autoridad y el servidor, lo que provoca que éste sea castigado trasladándolo administrativamente, esta decisión se ha asimilado en la mayoría de las veces a unas sanción impuesta arbitrariamente por las autoridades que piensan más en interés personales que en el bienestar de la comunidad, que depende de la eficiencia de la administración.

¹⁴ CABANELLAS Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 2001, pág. 183.

4.1.6. Traspaso Administrativo.

La otra especie de movilización del servidor público que es de importancia dentro del desarrollo del marco conceptual de este trabajo, es el traspaso administrativo.

Jorge Salinas Montalvo, expresa su definición acerca del traspaso administrativo, en los siguientes términos:

“Disponer el traspaso administrativo de un servidor público, significa ordenar su movilización, a un puesto diferente dentro de la misma institución para la que presta sus servicios, un elemento implícito dentro del traspaso, es que el nuevo puesto puede estar ubicado en un lugar diferente a aquel que venía desempeñando con anterioridad el servidor movilizado”¹⁵.

De acuerdo a la cita, el traspaso administrativo se configura cuando la autoridad que cuenta con la potestad para ello dispone la movilización de un servidor público, para que desempeñe un puesto diferente dentro de la misma institución a la que sirve.

Dentro del traspaso administrativo, identifica el autor citado, como un elemento implícito, el que el nuevo puesto que se le dispone asumir al servidor público, está ubicado en un lugar diferente a aquel que venía desempeñando, antes de disponerse su movilización.

¹⁵ SALINAS MONTALVO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Oxford S.A., México D.F., 2004, pág. 51.

El elemento en referencia es quizá característico de las dos formas de movilización que se vienen estudiando en este trabajo, pues tanto en el traslado como en el traspaso administrativo, el servidor público debe movilizarse al desempeño de otro puesto de trabajo, a veces éste se encuentra ubicado dentro de la misma entidad, y en otros casos es necesario que se traslade a otra institución, e incluso a otra ubicación geográfica para el desempeño de su trabajo.

4.1.7. El Principio de Motivación.

El autor Florencio Mixán sobre este principio señala lo siguiente:

“La motivación de la resolución judicial entraña, en el fondo, una necesaria argumentación y ésta sólo es posible, en rigor, mediante las correspondientes y múltiples inferencias exigidas por el caso concreto.

Esas inferencias podrán ser de tipo enunciativo (sujetos a los cánones de la lógica común) y de tipo jurídico (sujetos a las reglas de la lógica jurídica), hasta concluir en la inferencia jurídica definitiva en el caso singular.

La motivación no es tal por la cantidad enorme y superabundante de conocimiento "desparramado", sino, por la calidad, profundidad y pertinencia del conocimiento aplicado para solventar la argumentación.

Tanto desde el punto de vista objetivo-subjetivo (óntico fáctico) como jurídico, el enfoque cognoscitivo de aquello que es, materia de resolución se ha de efectuar basado en el

conocimiento riguroso del contenido del proceso y en atención a la finalidad del procedimiento, etc.

El sentido de la resolución constituye el contenido de la conclusión de la inferencia jurídica aplicada, en definitiva, para la decisión jurídica.

Por lo tanto aquel debe guardar estricta coherencia con los fundamentos glosados que, en el fondo, constituyen sus premisas”¹⁶.

De acuerdo con lo mencionado en las líneas anteriores, toda resolución, y más aquellas que signifique la disminución de los derechos de las personas deberán ser lo suficientemente motivadas, señalándose para ello en forma clara las disposiciones en que las autoridades basan sus decisiones.

La motivación se basa en dos elementos esenciales la determinación clara de las normas o principios jurídicos en que se hubiere fundado, y la explicación sobre la pertinencia de la aplicación de esas normas a los antecedentes del hecho sobre el que se resuelve.

La motivación en el campo procesal significa desarrollar y exponer el pensamiento de quien motiva a través de argumentos y razones que justifiquen la resolución adoptada.

¹⁶ MIXAN, Francisco, La Motivación de las Resoluciones Judiciales, Editorial Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo-Perú, 2007, pág. 23.

Para que una motivación sea constitucional debe comenzar por establecer los antecedentes del asunto sobre el que se debe resolver. El antecedente presenta el caso y sirve de base para el desarrollo de los argumentos en que se debe sustentar la decisión.

En el antecedente se debe establecer la relación circunstanciada del hecho sobre el cual se debe resolver a fin de que se haga saber el motivo de la decisión, la razón de ser ésta. Luego del antecedente debe exponerse de manera precisa, concisa pero explícita, los argumentos que deben fundamentar la decisión.

El principio constitucional en estudio exige que la resolución de los poderes públicos debe enunciar las normas y los principios jurídicos que sustenten los argumentos que sirven de premisa a la decisión.

No basta hacer enunciados generales, imprecisos, abstractos, sino que es necesario que se expongan las razones jurídicas que permiten la decisión fundada en derecho.

En el caso de la decisión de la autoridad institucional, de disponer el traslado administrativo de una servidora o servidor público, no siempre se cumple con el principio de motivación, pues únicamente se aducen necesidades de la institución, sin enunciar de manera clara la justificación objetiva y las normas legales, que determinan la pertinencia de disponer que dicha servidora o servidor se traslade a prestar sus servicios en otro puesto.

4.2. MARCO DOCTRINARIO.

4.2.1. Antecedentes históricos de la administración pública.

La administración pública, puede decirse que ha ido evolucionando a la par con el desarrollo del Estado como la forma más difundida de organización de las diferentes sociedades del mundo, pues surge justamente a partir de la aparición del ente estatal como el principal organismo ejecutor de acciones en beneficio de la colectividad, sin embargo el desarrollo como una ciencia de carácter independiente es reciente.

“Para tener una idea acerca de los orígenes de la administración pública vale destacar que los clásicos griegos entre ellos Platón, Sócrates y Aristóteles, hacen varias referencias sobre este tema.

Sin embargo hay que tener presente el hecho de que la administración pública no tuvo desarrollo adecuado ni aplicación significativa dentro de las organizaciones estatales monárquicas y autocráticas.

El avance de la administración pública tiene lugar a través del desarrollo y fomento del Estado democrático, como el régimen que asume la responsabilidad de servir adecuadamente a su comunidad.

La administración pública tuvo vigencia, desde la utilización de los edictos reales o decretos a través de los cuales los gobernantes, hacían conocer a sus subordinados las decisiones que tomaban respecto a la conducción de las organizaciones gubernamentales, y ha ido creciendo a través del desarrollo de la concepción del Estado, y su organización manifestada en la distribución de funciones a otros órganos estatales para el

ejercicio y cumplimiento de las finalidades y objetivos de la administración pública”¹⁷.

Existe un acuerdo entre un significativo número de destacados tratadistas, que señalan que la administración pública es una derivación del Derecho Canónico, debido al avance organizativo que tiene la Iglesia Católica, que se manifiesta a través de la existencia de órganos como el Papado, la Nunciatura Apostólica, los Colegios Cardenalicios, etc.

Un despunte relevante de la administración pública se evidencia en el Derecho Romano, en donde existieron autoridades embestidas de cierta potestad administrativa como por ejemplo los emperadores, senadores, pretores, cónsules, etc. Incluso se señala que la Ley de las Doce Tablas, contenía importantes preceptos jurídicos relacionados con la administración pública.

Las Siete Partidas, un tratado que tiene importante relevancia dentro de lo que es la antigua legislación española, contenía ya algunas regulaciones interesantes respecto de la administración pública.

En nuestro continente, según los historiadores, en los tiempos antiguos existieron varias manifestaciones respecto de la administración pública, que estaban relacionadas principalmente con la organización de las comunidades indígenas, y con el poder que sobre ellas ostentaban los jefes

¹⁷ GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006, pág. 28.

o caciques, así como con el control y sanción de los miembros de los grupos y los ayllus, y a disponer sobre la distribución de las tierras para el trabajo, la producción, etc.

En la época de la conquista, en los pueblos de América, se aplicaron los edictos reales dispuestos por los reyes de España, así como otros instrumentos entre los que están las cédulas reales, los actos que conferían poder a los encomenderos, virreyes, presidentes de las reales audiencias, y a sus subalternos, sobre la base de las disposiciones emanadas de los monarcas.

También se aplicó bajo la denominación de derecho indiano, algunos preceptos jurídicos derivados de la Corona Española, amolados y atenuados para ser aplicados a los habitantes autóctonos de nuestra América, este tipo de disposiciones legales eran dirigidas por el denominado Consejo de Indias.

4.2.2. Finalidades del Servicio Público.

Los autores en todos los tiempos, han discutido bastante en torno a la problemática de la finalidad de la actividad administrativa.

Es decir, que la doctrina en este campo sobre los fines del servicio público, es muy extensa. Para una mejor comprensión de este tópico trataremos de simplificarlo.

La acción del Estado se manifiesta diaria y positivamente a través de la administración pública. Por lo que ésta, como estudio y como actividad,

conjuntamente tiende a potenciar al máximo la realización de fines; y, a menudo, se entremezclan ambos elementos, ya que, en último análisis, el estudio es también una forma de acción. Además, frente a tales fines, existe también en la práctica un cálculo continuo de los medios adecuados para maximizar los fines públicos.

En conclusión, si la ciencia política se ha encargado de interpretar la teoría de los fines del Estado, que en la práctica se los traduce a través de la administración pública, y si también es cierto que esta última disciplina orienta objetivamente su contenido hacia la realización de actividades tendientes a la obtención de fines, deduciremos pues que tales fines constituyen un mismo objeto dentro de la sociedad.

Es decir, que la teleología del Estado, en acción, es igual a la teleología de la Administración Pública. De donde, ya podemos singularizar con claridad cómo, de entre los varios fines de la administración pública, tanto esenciales como accidentales, aparecen fundamentalmente los siguientes:

- “- Aquel fin que se refiere a la realización del Derecho, o fin jurídico, estableciendo la seguridad social de los individuos dentro del Estado.**
- El fin que propugna la defensa de una manifiesta solidaridad entre la Sociedad y el Estado, que tiende esencialmente a cristalizar los intereses morales, civilizadores, sociales, políticos, económicos, culturales, etc., de los individuos, de los cuales nadie puede prescindir de ellos ni abandonarlos.**

- **Aquel que se relaciona con el desarrollo de los valores de la comunidad, en cuanto integración de pluralidad de hombres con miras a la obtención de los bienes materiales indispensables para la vida, así como de los espirituales, que complementen su perfeccionamiento moral y de justicia social.**
- **El fin que se requiere a la búsqueda y protección de una realidad social contemporánea, caracterizada por una técnica, una planificación y una dirección muy amplias que permitan a los individuos nuevas posibilidades de creación, dentro del marco de libertad y de defensa de los derechos del hombre, frente a la misma Administración.**
- **El fin, en suma, que se refiere a la constante solución de las cuestiones sociales que requieren la organización de los departamentos indispensables para lograr los objetivos de protección al trabajo¹⁸.**

Se podrían enumerar muchos otros más. Pero, para concluir es preciso señalar que la temática de la Administración Pública se encuentra relacionada con las diferentes estimaciones que se formulan en torno al problema de la teleología de la acción pública, las mismas que, en síntesis, se ciñen a la teoría de los fines del Estado.

4.2.3. El Servicio Público en el Ecuador.

El servicio público en el Ecuador, es prestado a través de la administración pública, y se ejecuta a través de las Funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social, que en el cumplimiento de las funciones encomendadas a ellas deberán sujetar su

¹⁸ GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006, pág. 31,

proceder a las normas establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley.

En la prestación del servicio público, por parte de la administración deberán observarse siempre los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Lamentablemente la aplicación de los principios antes mencionados, no es una constante en la administración pública ecuatoriana, por lo que el servicio público generalmente es catalogado como ineficiente, ya que no se satisfacen de manera adecuada las necesidades de la población.

Por considerarse como un servicio a favor de la colectividad, la prestación de servicios públicos acarrea responsabilidades a los servidores, lógicamente cuando ellos incurren en alguno de los comportamientos sancionados en la Constitución de la República y en las leyes pertinentes, más sobre este asunto vale precisar también que en muy pocos casos se llega a aplicar las sanciones correspondientes, pues mayor es la impunidad lo que también aumenta el nivel de desconfianza de la sociedad en la prestación de los servicios públicos.

Actualmente el servicio público en el Ecuador, está regulado por las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Público, la cual contiene

disposiciones que han sido criticadas porque sus preceptos son contradictorios con las normas constitucionales, de igual forma han existido algunas decisiones del Gobierno Nacional que atacan drásticamente y severamente los derechos de los servidores públicos especialmente el que tiene relación con la estabilidad, como ha sido posible conocer por el drama humano que han tenido que vivir muchos servidores públicos del Ecuador que han debido abandonar sus puestos de trabajo.

Sin embargo, se debe reconocer que en muchas de las instituciones del Estado, el servicio público no ha logrado despojarse de esa perspectiva negativa que tiene la colectividad en general, respecto del cumplimiento de funciones, por parte de quienes lo ejercen, pues en verdad en muchas de las entidades públicas, el comportamiento a través del cual se atiende los requerimientos de la ciudadanía aún deja mucho que desear, y es esta situación la que da motivo para que el Estado a través de sus representantes y de las autoridades en cada una de las instituciones, trate de hacer una depuración entre las servidoras y servidores públicos, la cual resultaría provechosa si se trabajase primero en la formación y capacitación de estas personas, y se hiciese un minucioso y exhaustivo proceso de evaluación, que no perjudique a aquellos servidores que hacen de su función un apostolado de servicio a la comunidad, pues en muchos casos la acción selectiva de los servidores públicos, ha resultado injusta, porque ha afectado a personas que cumplían cabal y eficientemente su función.

4.3. MARCO JURÍDICO.

4.3.1. CONCEPTO LEGAL DE SERVIDOR PÚBLICO.

Para entender la concepción legal de servidor público, que se encuentra incorporada en la legislación ecuatoriana, debo empezar por analizar lo que al respecto dispone la Constitución de la República del Ecuador, que de manera específica, señala:

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

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

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

La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia”¹⁹.

Conforme a nuestro ordenamiento constitucional, son servidoras o servidores públicos, las personas que de cualquier forma trabajan y prestan sus servicios en el ejercicio de cargos, funciones o dignidades de la administración pública.

¹⁹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2011, pág. 115.

El segundo inciso del artículo citado, consagra la irrenunciabilidad de los derechos de las servidoras y los servidores públicos ecuatorianos. Para lo cual la Ley consagrará de manera específica el organismo que regirá en materia de recursos humanos, y definirá las disposiciones legales orientadas a establecer remuneraciones justas y equitativas a los servidores en relación a la función que desempeñan, valorando criterios como la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia demostrados en el ejercicio de sus funciones.

De igual forma las normas legales establecerán los aspectos relacionados con el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad y cesación de funciones de los servidores públicos. Todos estos aspectos en el caso de la legislación ecuatoriana se encuentran debidamente incorporados en la Ley Orgánica de Servicio Público.

Existe un régimen distinto para quienes no son considerados como servidoras y servidores públicos, es decir para quienes trabajan en el sector público en condición de obreras u obreros, ellos se encontrarán sujetos al régimen laboral que se encuentra previsto en el Código del Trabajo.

La Ley Orgánica de Servicio Público, también da en el artículo 4, un concepto legal de servidor público, esta norma señala:

“Servidoras y servidores públicos.- 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”²⁰.

La disposición legal que se cita, ratifica lo dicho en la Constitución de la República del Ecuador, por cuanto señala que son servidores públicos, las personas que en cualquier forma o título, trabajan dentro del sector público.

Legalmente, se puede concluir que servidor público, es la persona que presta servicios para la administración público ecuatoriana, trabajando o prestando sus servicios en alguna de las instituciones de este sector.

4.3.2. EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA.

Es necesario dentro del análisis de las normas constitucionales relacionadas con la temática, citar brevemente lo que hace referencia al principio de motivación de las resoluciones, como una garantía del debido proceso aplicable a todos los ámbitos. Al respecto la Constitución de la República del Ecuador, señala:

“Art. 76.- En todo proceso en el que se determinen derechos y obligaciones de cualquier orden, se asegurará el derecho al debido proceso, que incluirá las siguientes garantías básicas.

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

²⁰ LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial El Forum Editores, Quito-Ecuador, 2013, pág. 13.

l) Las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas. No habrá motivación si en la resolución no se enuncian las normas o principios jurídicos en que se funda y no se explica la pertinencia de su aplicación a los antecedentes de hecho. Los actos administrativos, resoluciones o fallos que no se encuentren debidamente motivados, se considerarán nulos. Las servidoras o servidores responsables, serán sancionados”²¹.

Por la vigencia de la norma anterior, con la solemnidad de la supremacía constitucional se establece que las decisiones que contengan la resolución de los poderes públicos deberán ser motivadas.

Para que se cumpla la motivación de la que habla el artículo es necesario que se enuncie en la resolución, de manera clara las normas y los principios jurídicos en que se fundamenta la misma, y se explique objetivamente la pertinencia de los mismos, por su adecuación a los antecedentes del hecho.

Aquellos actos de orden administrativo, resoluciones o fallos que no estén debidamente motivados se consideran nulos, y esto dará lugar a que se pueda sancionar a la servidora o servidor responsable de su emisión o pronunciamiento.

La norma anterior, confirma que un requisito indispensable para la validez del acto administrativo, es que el mismo se encuentre motivado, este requerimiento no se cumple respecto de la disposición de los traslados administrativos, donde el único justificativo es la necesidad institucional, el

²¹ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 32.

cual a veces sirve como pretexto para de una manera ilegal, disponer la movilización de las servidoras y servidores públicos.

Al carecer de motivación, la decisión administrativa de la autoridad de la institución, la misma puede ser declarada nula, porque no cumple con un principio esencial del derecho a la defensa, establecida en la Constitución de la República del Ecuador, y del cual son titulares las personas que se desempeñan en condición de servidoras y servidores públicos.

La Constitución de la República del Ecuador en la Sección Segunda, del Capítulo Séptimo del Título IV Participación y Organización del Poder, contiene algunas disposiciones relacionadas con la regulación de la administración pública y también con los derechos de las servidoras y los servidores públicos ecuatorianos, así entre sus normas es necesario analizar por su pertinencia con este subtema, las siguientes:

“Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”²².

De acuerdo con la norma constitucional, la administración pública es un servicio a la colectividad, y en efecto es tal, puesto que la acción del Estado ejercida a través de dicha administración, está destinada a la atención de las

²² CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 115.

necesidades y requerimientos de la población, es decir de los integrantes del Estado.

Esta prestación de servicios se sustenta de acuerdo con la constitución, en principios como eficiencia, eficacia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.

Como autor del trabajo debo decir que no siempre se cumplen los principios relacionados con la eficacia, eficiencia y calidad, ya que la administración pública ecuatoriana ha sido constantemente criticada, por cuanto los servidores públicos no asumen con responsabilidad y sobre todo con vocación el servicio a la sociedad, esto provoca que exista mucho descontento respecto de su accionar, sin embargo existen como en todos los casos, honrosas excepciones de servidores públicos que denodadamente entregan su esfuerzo en beneficio de la consecución de los objetivos institucionales y la atención de los requerimientos de las personas.

En cuando a la jerarquía, es evidente que en cada institución de la administración pública ecuatoriana, existe un orden jerárquico instituido, el mismo que se fija de acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica de Servicio Público, y demás estatutos, reglamentos y normas jurídicas creadas para el efecto.

La descentralización, es una práctica que pretende la efectividad de los procesos administrativos, delegando funciones a las administraciones seccionales a objeto de atender las necesidades de estos sectores.

La coordinación, planificación y transparencia, son principios relacionados con la gestión de la actividad administrativa, que se han puesto en vigencia y son aplicados constantemente especialmente en los actuales momentos en que la administración pública está orientándose hacia estándares más productivos y eficientes.

La transparencia, es el ejercicio decoroso y honesto de la administración pública, este principio se ha visto afectado por algunos escándalos originados en denuncias de corrupción que se han presentado en contra de servidores públicos de diferentes niveles quienes han sido imputados especialmente por conductas como el mal manejo de los recursos públicos.

Finalmente la evaluación es un principio que se ha puesto en vigencia especialmente en los últimos años, pero que ha sido empleado como una especie de castigo para los servidores públicos, ya que en detrimento de sus derechos y garantías se ha dispuesto su suspensión o separación de la administración pública, sin que el proceso de evaluación se haya ajustado en todo a las normas constitucionales y legales pertinentes.

“Art. 228.- El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su

inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora”²³.

La forma más óptima de garantizar resultados eficientes en la administración pública ecuatoriana, es el contar con servidoras y servidores públicos realmente capacitados, por ello se dispone que el ingreso, la promoción y el ascenso se harán mediante concurso de merecimientos y oposición, sin embargo no dejan de estar presentes problemas del pasado como el palanqueo y acomodo político, que hace que se ubiquen en la función pública personas que no tienen un perfil ni la preparación suficiente para asumir la responsabilidad del puesto que les va a ser encomendado.

“Art. 230.- En el ejercicio del servicio público se prohíbe, además de lo que determine la ley:

1. Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita.

2. El nepotismo.

3. Las acciones de discriminación de cualquier tipo”²⁴.

De acuerdo la disposición anterior en la administración pública está prohibido el pluriempleo, es decir que una persona desempeñe más de un cargo público simultáneamente, a excepción de la docencia universitaria que

²³ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 115.

²⁴ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 115.

podrá ser ejercida por un servidor público siempre que su horario lo permita; el nepotismo; y las acciones de discriminación. Es verdad que en este aspecto se ha avanzado mucho y no hay la familiocracia descarada que estuvo vigente hace años en la administración pública, esto es positivo ya que de esta manera se logran mejores resultados en la administración.

“Art. 231.- Las servidoras y servidores públicos sin excepción presentarán, al iniciar y al finalizar su gestión y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, así como la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias; quienes incumplan este deber no podrán posesionarse en sus cargos. Los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional harán una declaración patrimonial adicional, de forma previa a la obtención de ascensos y a su retiro.

La Contraloría General del Estado examinará y confrontará las declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de presentación de la declaración al término de la funciones o la inconsistencia no justificada entre las declaraciones hará presumir enriquecimiento ilícito.

Cuando existan graves indicios de testaferrismo, la Contraloría podrá solicitar declaraciones similares a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública”²⁵.

Si se quiere garantizar transparencia en la función pública debe indispensablemente recurrirse a la imposición de requisitos legales como los señalados en este artículo, esto es la declaración patrimonial jurada de

²⁵ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 115.

activos y pasivos que deberán presentar los servidores públicos al inicio y al finalizar su gestión.

Como dije antes el Estado ecuatoriano ha sido afectado en muchas ocasiones por escándalos como el peculado, enriquecimiento ilícito y otras conductas ilícitas en las que se han involucrado servidores públicos, de allí que esta exigencia legal contribuye a demostrar el comportamiento honesto que éstas personas ha tenido en el desempeño de sus actividades.

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

Las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar en los casos en que sus intereses entren en conflicto con los del organismos o entidad en los que presten sus servicios”²⁶.

Es igualmente importante la norma anterior en el sentido de que restringe la posibilidad de que sean integrantes de los organismos que ejerzan control y regulación, las personas que tengan intereses en las áreas que vayan a ser controladas o reguladas, esto sería permitir que alguien se convierta en juez y parte y actúe únicamente a favor de sus intereses. Por lo tanto me parece adecuado lo que dispone el segundo inciso del artículo en el sentido de que las servidoras y servidores públicos se abstendrán de actuar cuando

²⁶ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 115.

sus intereses se encuentren en conflicto con los de la entidad a la que prestan sus servicios.

“Art. 233.- Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus opiniones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aún cuando no tengan las calidades ante señaladas”²⁷.

En la disposición anterior se establece un principio que es fundamental para el buen desempeño de la administración pública, el cual dice relación con la responsabilidad de los servidores públicos por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por las omisiones en las que incurrieren. Esta responsabilidad según las normas previstas en la Constitución y en la Ley puede ser de carácter civil, administrativo y penal.

En el ámbito penal se puede declarar a los servidores públicos responsables de delitos como el peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito; infracciones ante las que la acción para perseguirlos y las penas

²⁷ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 115.

correspondientes son imprescriptibles, por lo que los procesos pueden sustanciarse aún en ausencia del imputado.

“Art. 234.- El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado”²⁸.

Este precepto constitucional, está orientado a garantizar que se cumplan los principios de la administración que fueron estudiados y analizados anteriormente, pues la formación y la capacitación de los servidores públicos, permite lograr eficiencia, eficacia, transparencia y sobre todo la obtención de resultados positivos de la gestión de la administración pública ecuatoriana.

4.3.3. EN LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO.

La Ley Orgánica del Servicio Público, en su Título III Del Régimen Interno de la Administración del Talento Humano, en el Capítulo 3, del Traslado, Traspaso y Cambio Administrativo, contiene las siguientes disposiciones.

“Art. 35.- Del traslado administrativo.- Se entiende por traslado administrativo al movimiento, debidamente motivado, de la servidora o servidor público de un puesto a otro vacante, de igual clase y categoría o de distinta clase pero de igual

²⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 115.

remuneración, dentro de la misma entidad y que no implique cambio de domicilio”²⁹.

Este artículo define lo que es el traslado administrativo, el cual legalmente se entiende como la movilización, de la servidora o servidor público de un puesto a otro vacante; se deben cumplir para ello algunas exigencias jurídicas, como que la decisión de trasladar al servidor sea debidamente motivada, que los puestos sean de igual clase o categoría, admitiendo en este caso la posibilidad de que sean de distinta clase, pero que la remuneración sea igual, el traslado puede darse dentro de la misma entidad y siempre y cuando no implique cambio de domicilio.

“Art. 36.- Condiciones para traslados.- Los traslados de un puesto a otro podrán ser acordados por la autoridad nominadora, siempre y cuando:

a) Ambos puestos tengan igual remuneración; y,

b) La candidata o el candidato al traslado cumpla los requerimientos para el puesto al cual va a ser trasladado”³⁰.

A través de la norma anterior las condiciones para que operen los traslados administrativos, son que ambos puestos tengan igual remuneración, y que la candidata o candidato a ser trasladado cumpla con los requerimientos del puesto al cual se le va a trasladar. Estas exigencias son adecuadas, pues no se le puede perjudicar al servidor en cuanto a las expectativas que tiene respecto a su remuneración, y tampoco se puede afectar los intereses de la

²⁹ LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial El Forum Editores, Quito-Ecuador, 2014, pág. 28.

³⁰ LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial El Forum Editores, Quito-Ecuador, 2014, pág. 28.

administración trasladando a personas que no reúnen el perfil necesario para el desempeño de una función determinada.

“Art. 40.- Aceptación previa.- El traspaso, cambio administrativo o intercambio voluntario de puestos a un lugar distinto del domicilio civil de la servidora o servidor público, se podrá hacer solamente con su aceptación por escrito. De ninguna manera, dichos cambios, intercambio voluntario de puestos o traspasos serán considerados como sanción”³¹.

Uno de los requisitos indispensables para que se pueda dar la movilización de un servidor público, hacia un puesto ubicado en un lugar distinto de su domicilio civil, es que el servidor exprese su aceptación por escrito. El traspaso, traslado o cambio administrativo no puede resolverse en ningún caso como sanción administrativa al servidor trasladado.

Por lo tanto un requisito indispensable para el traslado administrativo de los servidores públicos a un lugar distinto del de su domicilio civil, es la aceptación por escrito, situación que lamentablemente no se cumple en algunos casos, lo que hace que las resoluciones de traslado asumidas por las autoridades administrativas, sea ilegales y se afecte drásticamente los derechos de los servidores trasladados.

4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA.

Es importante en un trabajo investigativo, de la naturaleza del presente realizar una breve revisión acerca de la forma como se ha legislado en torno

³¹ LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial El Forum Editores, Quito-Ecuador, 2014, pág. 29.

al objeto de estudio en otros países, por ello es que a continuación se presentan los siguientes referentes.

4.4.1. LEY DE SERVICIO PROFESIONAL EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA DE MÉXICO.

En el caso de la Legislación Mexicana, respecto al intercambio de cargos, se manifiesta lo siguiente:

“Artículo 41.- Los servidores públicos de carrera, previa autorización de su superior jerárquico y de la Secretaría, podrán realizar el intercambio de sus respectivos cargos para reubicarse en otra ciudad o dependencia. Los cargos deberán ser del mismo nivel y perfil de acuerdo al Catálogo”³².

Considerando lo señalado en la norma anterior es posible establecer que en el caso de la legislación mexicana, son las servidoras o servidores públicos, quienes optan por realizar un intercambio de cargos, con la finalidad de reubicarse en otra ciudad a o en una dependencia.

Es decir que no es una decisión que surge de la administración, sino que obedece a un pedido que realiza el propio servidor, ante la necesidad de reubicarse administrativamente. El requisito que se exige en estos casos es que los cargos sean del mismo nivel y perfil.

³² www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/260.doc -

En la legislación mexicana, se respeta de forma estricta el derecho a la estabilidad laboral, dejando que sea la propia servidora o servidor público quien decida acerca de su movilización, la cual se verificará cuando exista la necesidad institucional de ello.

4.4.2. LEY 18.834 O ESTATUTO ADMINISTRATIVO DE CHILE.

En la legislación chilena, se encuentra la siguiente referencia que está relacionada con la problemática que ha sido tratada en el presente trabajo de investigación.

“ARTÍCULO 67.- Los funcionarios sólo podrán ser destinados a desempeñar funciones propias del cargo para el que han sido designados dentro de la institución correspondiente. Las destinaciones deberán ser ordenadas por el jefe superior de la respectiva institución.

La destinación implica prestar servicios en cualquiera localidad, en un empleo de la misma institución y jerarquía”³³.

De acuerdo con el artículo anterior, los funcionarios públicos, únicamente debe cumplir las funciones propias del cargo que se les ha asignado dentro de la institución correspondiente.

Sin embargo puede aplicarse la figura de la destinación, la que implica que podrán ser asignados al cumplimiento de servicios en cualquier localidad, en

³³ www.empleospublicos.cl/documentos/ley_18834.pdf

un empleo que deba ser cubierto por la misma institución y con la misma jerarquía.

Continuando con el análisis de la Ley 18.834, o Estatuto Administrativo de Chile, tenemos la siguiente disposición.

“ARTÍCULO 68.- Cuando la destinación implique un cambio de su residencia habitual, deberá notificarse al funcionario con treinta días de anticipación, a lo menos, de la fecha en que deba asumir sus nuevas labores.

Si ambos cónyuges fueren funcionarios regidos por este Estatuto con residencia en una misma localidad, uno de ellos no podrá ser destinado a un empleo con residencia distinta, sino mediante su aceptación, a menos que ambos sean destinados a un mismo punto simultáneamente”³⁴.

De acuerdo con la norma anterior, si la destinación del funcionario implica un cambio de su residencia, esta decisión administrativa deberá ser notificada con treinta días de anticipación, a la fecha en que deberá asumir sus nuevas labores.

No obstante, si ambos cónyuges fueren funcionarios que tengan la residencia de una misma localidad, ninguno podrá ser destinado para que desempeñe una función en una residencia distinta, sino mediante su aceptación, esto se aplicará a excepción de aquellos casos en que sean destinados a cumplir sus funciones en un mismo destino geográfico, simultáneamente.

³⁴ www.empleospublicos.cl/documentos/ley_18834.pdf

En el caso de la legislación chilena se incorpora un elemento que me parece esencial, cual es el plazo de anticipación con el que se debe notificar al servidor que va a ser trasladado, situación que no está claramente definida en la Ley Orgánica de Servicio Público del Ecuador.

Además es de innegable trascendencia el hecho de que no se permite que uno de los cónyuges, sea trasladado a prestar los servicios en un lugar geográfico distinto, esto se sobreentiende será aplicado cuando ambos tengan la condición de servidores públicos, esta norma contribuye a proteger el cumplimiento de la finalidad de convivencia, que debe caracterizar al matrimonio y a la familia.

4.4.3. LEY 1350 DE COLOMBIA

En el caso de la legislación colombiana, está vigente la siguiente norma que tiene algún tipo de relación con la problemática tratada.

“ARTÍCULO 6o. CAMBIO DE NATURALEZA DE LOS EMPLEOS. El empleado de carrera administrativa cuyo cargo sea declarado de libre nombramiento y remoción, deberá ser trasladado a otro de carrera que tenga funciones afines y remuneración igual o superior a las del empleo que desempeña, si existiere vacante en la respectiva planta de personal; en caso contrario, continuará desempeñando el mismo cargo y conservará los derechos de carrera mientras permanezca en él”³⁵.

³⁵ secretariageneral.udea.edu.co/doc/.../definicion.html -

Considerando el artículo anterior se establece, que el empleado de carrera administrativa, cuyo cargo sea de libre nombramiento y remoción, será trasladado a otro con funciones afines e iguales o superior remuneración a las del empleo que desempeña; si existe vacante en la respectiva planta de personal. Si no se dan los elementos anteriores, el funcionario continuará desempeñando el mismo cargo, y conservará los mismos derechos de carrera mientras permanezca en él.

5. MATERIALES Y MÉTODOS

5.1. MATERIALES.

En este trabajo se han empleado los materiales cuyo uso es común en la ejecución de estudios como el presente, entre ellos: útiles de escritorio, papel, computadora, calculadora, impresora. Se empleará para la fase relacionada con la difusión de los resultados es decir con la exposición final de la tesis, un proyector infocus, para ilustrar de mejor forma la disertación ante el Tribunal de Grado.

5.2. MÉTODOS.

Dentro de la metodología utilizada para elaborar cada una de las fases del desarrollo del trabajo, se deben destacar los siguientes métodos.

MÉTODO INDUCTIVO DEDUCTIVO: Fue aplicado para identificar las manifestaciones individuales de la problemática relacionada con el traslado y traspaso de las servidoras y servidores públicos en las diferentes instituciones del Estado, y a la vez enfocar la vulneración del derecho a la estabilidad laboral, como una problemática que debe ser asumida desde el punto de vista jurídico a objeto de encontrar una alternativa jurídica de solución para este problema.

MÉTODO CIENTÍFICO: Se emplea en este trabajo, pues que se parte del planteamiento de una hipótesis, de un objetivo general y varios objetivos

específicos sujetos a ser contrastados y verificados de acuerdo a los resultados que se obtengan en el proceso investigativo. Además la problemática se asume como la vulneración de un derecho fundamental de las servidoras y servidores públicos a la cual se pretende buscar una alternativa de solución mediante el planteamiento de la correspondiente reforma jurídica.

MÉTODO BIBLIOGRÁFICO: Se emplea en la investigación para la recopilación de las referencias teóricas que se hacen constar en la revisión de literatura, es decir para recabar los criterios conceptuales y doctrinarios, así como las normas jurídicas que tienen relación con el trabajo ejecutado.

MÉTODO ANALÍTICO SINTÉTICO: Es empleado en la parte teórica del trabajo para analizar y sintetizar las opiniones conceptuales y doctrinarias y el criterio legislativo expuesto en las normas jurídicas que tienen relación con el problema, y también para realizar el análisis y la síntesis de las opiniones obtenidas en el proceso investigativo de campo de parte de los profesionales del derecho y de las personas que fueron encuestadas y entrevistadas.

MÉTODO COMPARATIVO: Se recurre a la utilización de este método en la parte final del marco jurídico que consta en la revisión de literatura, en donde se hace un análisis de la regulación de la problemática en la legislación de otros países como México, Chile y Colombia, tratando de determinar las similitudes y las diferencias entre esos ordenamientos y la legislación ecuatoriana.

5.3. TÉCNICAS.

Dentro de las técnicas que han sido empleadas en el desarrollo de este trabajo, tenemos las siguientes:

LA CONSULTA BIBLIOGRÁFICA: Esta técnica fue utilizada para elaborar la revisión de literatura ya que a través de ella se recogió toda la información conceptual, doctrinaria y jurídica que consta en esta parte del trabajo.

LA ENCUESTA: Esta técnica se empleó para recopilar los criterios de los profesionales del derecho respecto a la problemática investigada, quienes participaron en un número de treinta, escogidos al azar, dando sus respuestas a las preguntas que constaban en el formulario elaborado al respecto.

LA ENTREVISTA: A través de esta técnica se recopiló las opiniones de servidores públicos, jefes de talento humano, abogados en libre ejercicio, y otras personas que en razón de su experiencia tienen amplios conocimientos sobre el problema investigado, en el este caso el número de personas entrevistadas, es de cinco.

5.4. PROCEDIMIENTOS.

El procedimiento que se sigue para el desarrollo de este trabajo, se encuentra ejecutado de acuerdo a los elementos formales que constan en el

Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, y a las indicaciones metodológicas previstas en la Guía de Investigación Jurídica, vigente en la Carrera de Derecho de la Modalidad de Estudios a Distancia, así como a las enseñanzas impartidas en el ámbito de la investigación, en el transcurso de cada uno de los módulos.

6. RESULTADOS

6.1. RESULTADOS DE LA ENCUESTA.

De acuerdo con lo previsto en la metodología, con la finalidad de conocer el criterio de los profesionales del derecho en libre ejercicio en la ciudad de Loja, acerca de la problemática que es objeto de estudio, se recurrió al empleo de la técnica de la encuesta, de acuerdo con el siguiente detalle.

Primeramente, se procedió a la elaboración de un formato de encuesta el cual contiene ocho preguntas que están relacionadas de forma directa con la problemática que se analiza en el trabajo, estas inquietudes fueron puestas a consideración y merecieron la aprobación correspondiente del Director de Tesis.

Una vez estructurado el formulario de encuesta, se procedió a la selección de una población de treinta personas, profesionales del derecho, que fueron escogidas al azar de entre todo el universo de abogados que realizan su actividad en la ciudad de Machala.

La colaboración que se obtuvo de parte de las personas investigadas hizo posible que se obtenga la información que se presenta en las páginas siguientes, siguiendo para ello el orden en que fueron planteadas cada una de las interrogantes que constaban en el formulario de encuesta.

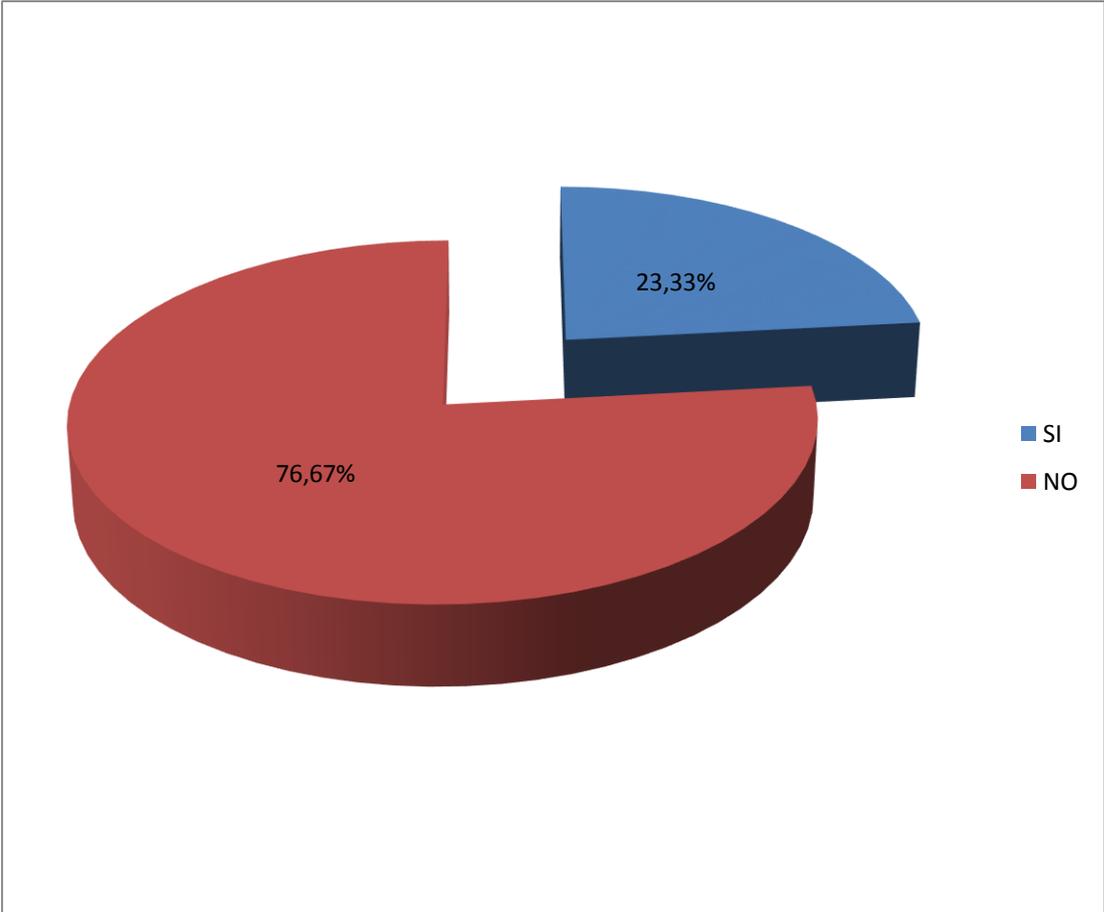
PREGUNTA N° 1: ¿Considera usted que la estabilidad laboral de los servidores públicos está adecuadamente garantizada en la Ley Orgánica de Servicio Público?

CUADRO N° 1

RESPUESTA	f	%
SI	7	23.33
NO	23	76.67
TOTAL:	30	100.00

FUENTE: Aplicación de encuestas a abogados en libre ejercicio en la ciudad de Machala
ELABORACIÓN: Lidia Viviana Oviedo Pucha

REPRESENTACIÓN GRÁFICA N° 1



INTERPRETACIÓN:

Siete profesionales del derecho encuestados que corresponden al 23.33% de la población investigada, manifiestan que la estabilidad laboral de los servidores públicos ecuatorianos, si está adecuadamente garantizada en la Ley Orgánica de Servicio Público. Mientras tanto, veintitrés encuestados quienes representan el 76.67% del total de participantes en la encuesta, contestan que no existe una garantía suficiente para el derecho a la estabilidad de las servidoras y servidores públicos, en la ley mencionada.

ANÁLISIS:

De la información que se obtienen en la primera pregunta de la encuesta, se puede establecer que el criterio de la mayoría de las personas participantes en ella es de que no se garantiza eficientemente el derecho a la estabilidad de las servidoras y servidores públicos en la Ley Orgánica de Servicio Público, esta opinión tiene su fundamento en las imprecisiones de orden jurídico que se evidencian en las normas del mencionado ordenamiento legal en donde se puede observar que no hay las garantías suficientes para la estabilidad en el desempeño de sus funciones. Además a partir de la vigencia de la Ley en cuestión se han dado en el país algunos acontecimientos que confirman que la estabilidad de las servidoras y servidores públicos del país es drásticamente vulnerada por la propia entidad estatal demostrando la inseguridad jurídica existente en este ámbito.

PREGUNTA N° 2: ¿Conoce usted si el traslado y el traspaso administrativo del servidor público previsto en la Ley Orgánica del Servicio Público, se aplican frecuentemente en la administración pública ecuatoriana?

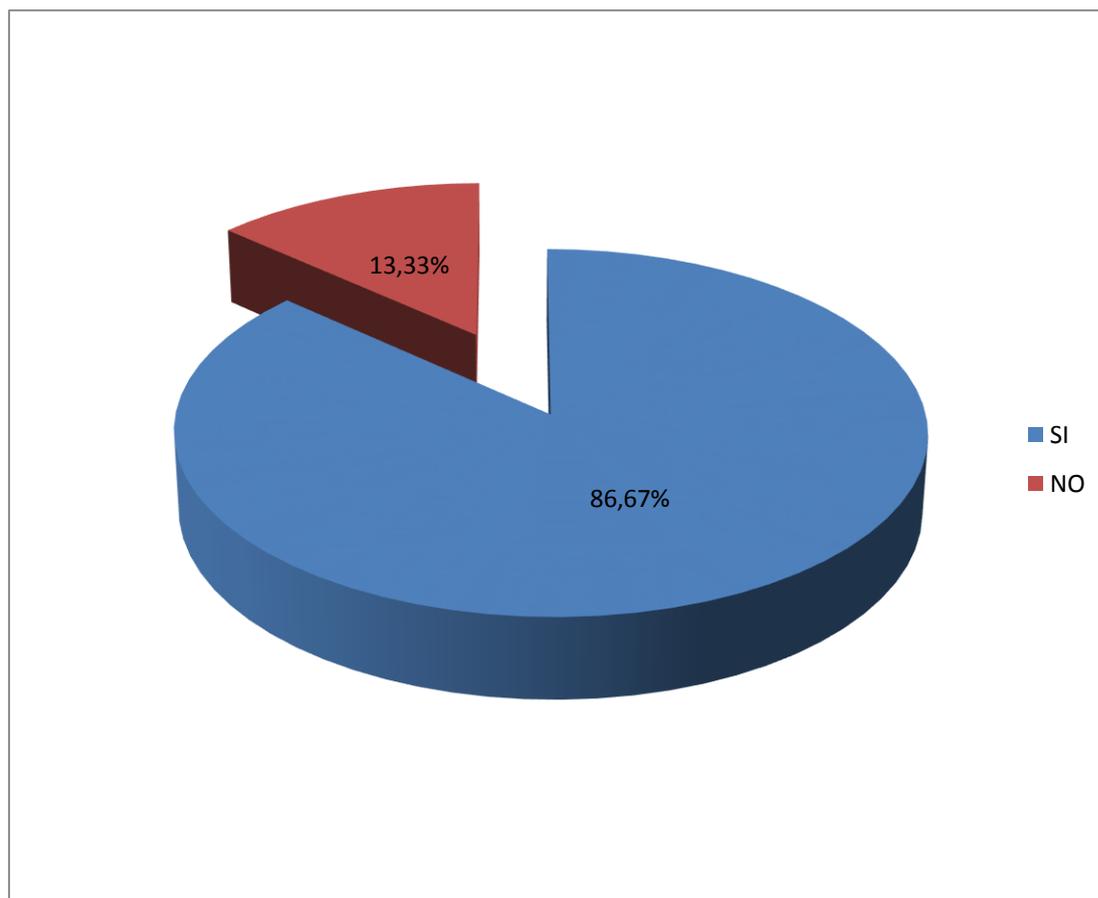
CUADRO N° 2

RESPUESTA	f	%
SI	26	86.67
NO	4	13.33
TOTAL:	30	100.00

FUENTE: Aplicación de encuestas a abogados en libre ejercicio en la ciudad de Machala

ELABORACIÓN: Lidia Viviana Oviedo Pucha

REPRESENTACIÓN GRÁFICA N° 2



INTERPRETACIÓN:

Se recaba en primer lugar la opinión de veintiséis profesionales del derecho, quienes corresponden al 86.67% de la población; ellos manifiestan que si conocen de la aplicación frecuente del traslado y el traspaso administrativo, de los servidores públicos ecuatorianos, de acuerdo con lo que está previsto en la Ley Orgánica de Servicio Público. De otro lado está el criterio de cuatro personas encuestadas, es decir del 13.33%, quienes al responder la pregunta realizada, señalan que la aplicación del traspaso y el traslado administrativo no es frecuente en la administración pública ecuatoriana.

ANÁLISIS:

Es mayoritario el porcentaje de los encuestados que aceptan que el traslado y el traspaso administrativo, son frecuentemente aplicados en la administración pública ecuatoriana, de acuerdo con lo señalado en la Ley Orgánica de Servicio Público. El criterio de las personas encuestadas tiene su razón de ser en que es la misma Ley la que señala los presupuestos en los cuales es posible disponer el traslado o traspaso administrativo de un servidor público, por lo que se ha hecho frecuente recurrir a estos medios con la finalidad de atender necesidades institucionales, aunque en un significativo número de casos, estas decisiones administrativas son aplicadas con la finalidad de sancionar a un servidor público, por lo que no siempre se acatan los presupuestos establecidos en la norma legal para disponer estos actos.

PREGUNTA N° 3: ¿Según su opinión, se cumple por parte de la autoridad nominadora y de las autoridades jerárquicamente superiores, todos los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Servicio Público, para disponer el traslado o el traspaso administrativo?

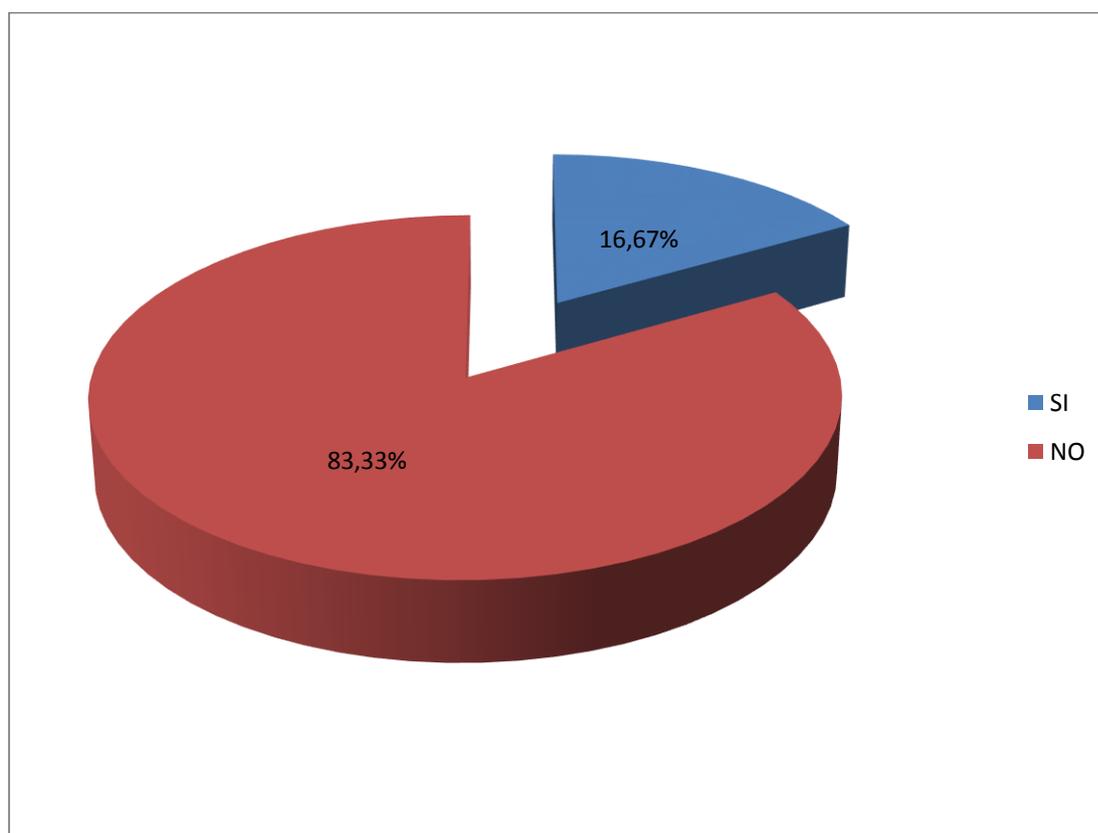
CUADRO N° 3

RESPUESTA	f	%
SI	5	16.67
NO	25	83.33
TOTAL:	30	100.00

FUENTE: Aplicación de encuestas a abogados en libre ejercicio en la ciudad de Machala

ELABORACIÓN: Lidia Viviana Oviedo Pucha

REPRESENTACIÓN GRÁFICA N° 3



INTERPRETACIÓN:

Son veinticinco encuestados, que representando el 83.33% del total de participantes en la investigación, manifiestan su opinión en el sentido de que no se cumple por parte de la autoridad nominadora y de las autoridades jerárquicamente superiores, al servidor público, todos los requisitos que exige la Ley Orgánica de Servicio Público, para que se pueda disponer el traslado o el traspaso administrativo. Por otra parte, cinco profesionales del derecho que participaron de la encuesta, y que representan al 16.67% de la población participante, en cambio dan una respuesta positiva, señalando que las autoridades nominadoras y las jerárquicamente superiores, cumplen con todos los requisitos exigidos en la Ley para resolver el traslado o traspaso administrativo de un servidor público.

ANÁLISIS:

Resulta evidentemente mayoritario el pronunciamiento de las personas encuestadas que señalan que al disponerse por parte de una autoridad administrativa, el traslado o traspaso administrativo de un servidor público no se da cumplimiento a los requisitos señalados en la Ley Orgánica de Servicio Público, para que pueda dictarse este tipo de decisiones administrativas. Con esta posición se confirma lo que se mencionó en la parte pertinente del trabajo al analizar los requerimientos legales para que procedan dichas movilizaciones, en donde se puntualizó que existen muchos casos en que estos requisitos no tienen un cumplimiento efectivo en la administración pública ecuatoriana.

PREGUNTA N° 4: ¿Considera usted, que en todos los casos, la disposición de las autoridades superiores, del traslado administrativo de un servidor público, se realiza a través de un acto con la debida motivación?

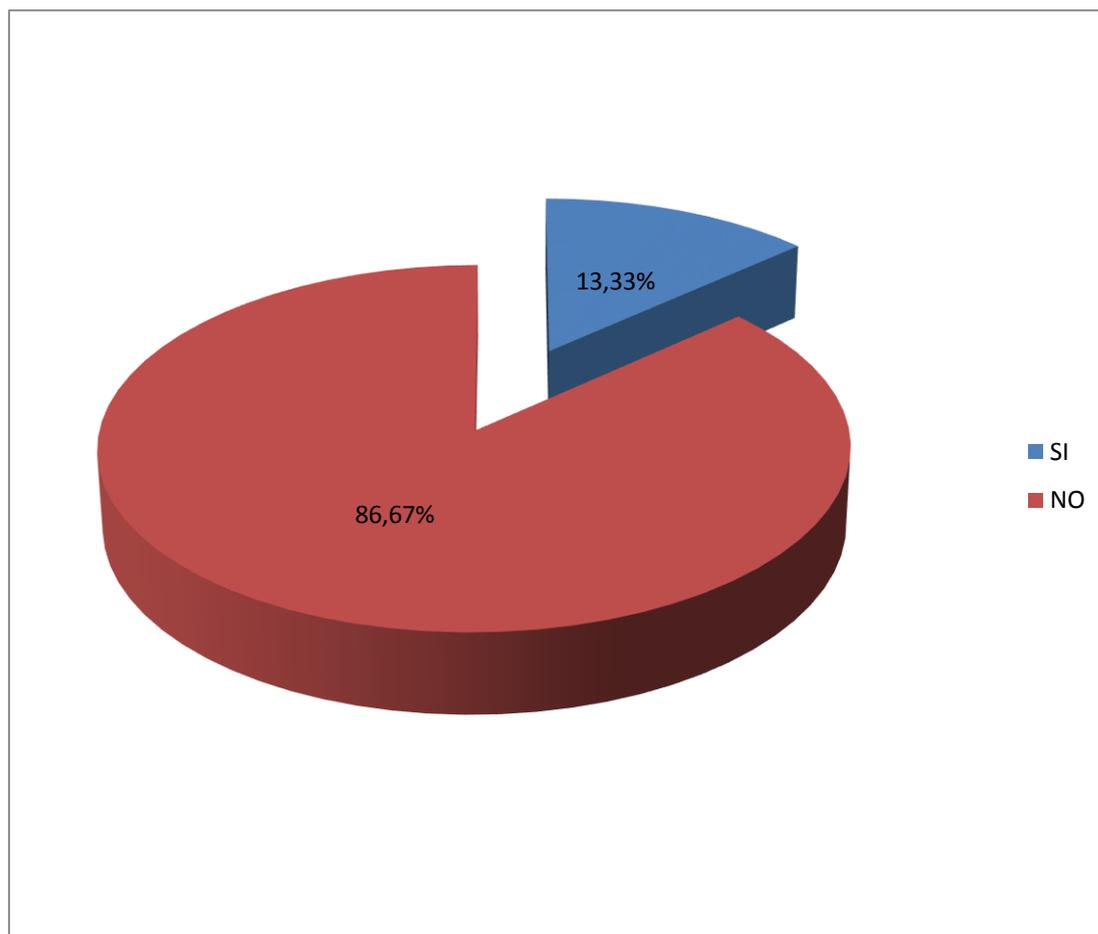
CUADRO N° 4

RESPUESTA	f	%
SI	4	13.33
NO	26	86.67
TOTAL:	30	100.00

FUENTE: Aplicación de encuestas a abogados en libre ejercicio en la ciudad de Machala

ELABORACIÓN: Lidia Viviana Oviedo Pucha

REPRESENTACIÓN GRÁFICA N° 4



INTERPRETACIÓN:

El 13.33% de la población de profesionales del derecho que participó en la encuesta, esto es cuatro de ellos, señalan que la disposición del traslado administrativo, por parte de las autoridades superiores de un servidor público, en todos los casos se realiza a través de un acto con la debida motivación. Por su parte el 86.67% del total de profesionales que contestaron la encuesta, es decir veintiséis de los treinta encuestados, señalan que el traslado administrativo de las servidoras y servidores públicos es dispuesto por las autoridades superiores, sin contener la debida motivación.

ANÁLISIS:

De acuerdo con la información que se obtiene de parte de los profesionales encuestados, al responder a esta pregunta, se determina que en algunos casos, al disponerse el traslado administrativo de las servidoras y servidores públicos, las autoridades administrativas no cumplen con la debida motivación, que se encuentra exigida en la Ley Orgánica de Servicio Público, es decir no justifican administrativa y legalmente la decisión de movilizar al servidor para que desempeñe otro puesto de trabajo. Las opiniones obtenidas en este sentido ratifican lo que se había señalado en el desarrollo del marco jurídico, al estudiar la disposición legal pertinente, en donde se planteó el punto de vista critico en el sentido de que no siempre se da cabal cumplimiento a este requisito.

PREGUNTA N° 5: ¿Cree usted, que en todos los casos en que se dispone el traspaso administrativo, a un lugar distinto del domicilio del servidor público, se cumple con el requisito previo de la presentación por escrito de la aceptación por parte del servidor que va a ser trasladado a otro lugar?

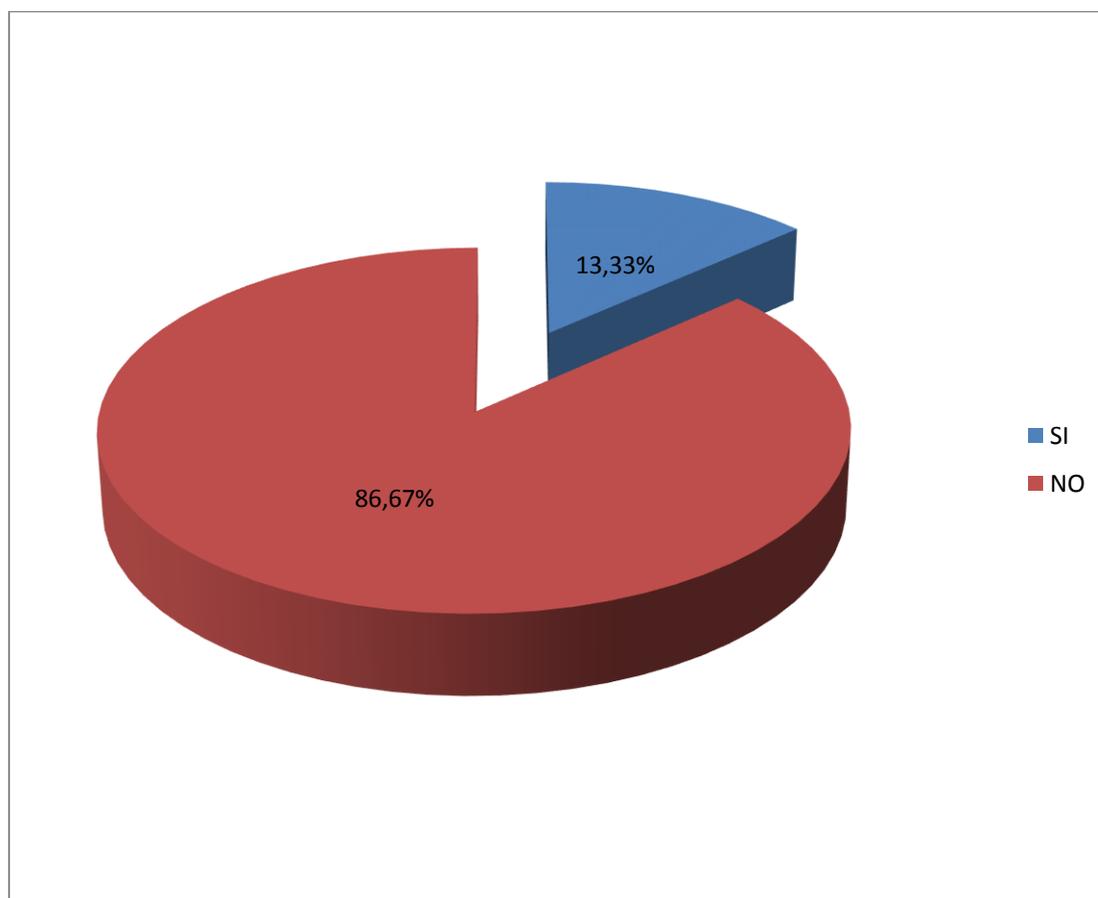
CUADRO N° 5

RESPUESTA	f	%
SI	4	13.33
NO	26	86.67
TOTAL:	30	100.00

FUENTE: Aplicación de encuestas a abogados en libre ejercicio en la ciudad de Machala

ELABORACIÓN: Lidia Viviana Oviedo Pucha

REPRESENTACIÓN GRÁFICA N° 5



INTERPRETACIÓN:

Cuatro profesionales del derecho encuestados, que corresponden a un porcentaje del 13.33% dan una respuesta positiva a la pregunta planteada, es decir consideran que en todos los casos en que se dispone el traspaso administrativo a un lugar distinto del domicilio del servidor público, se cumple con el requisito previo de la presentación por escrito de la aceptación por parte del servidor que va a ser trasladado a otro lugar. De otro lado veintiséis profesionales en libre ejercicio participantes de la encuesta, o sea el 86.67% dan una respuesta negativa, es decir manifiesta que no en todos los casos se cumple con el requisito de aceptación previa, manifestada por escrito, por parte del servidor que va a ser objeto de la decisión administrativa, de que se traslade hacia otro lugar de trabajo.

ANÁLISIS:

La información que se ha recopilado en esta pregunta sirve para establecer de acuerdo al criterio mayoritario de la población investigada que no en todos los casos en que se dispone el traspaso administrativo de un servidor público, hacia un lugar de trabajo, distinto al de su domicilio, se cumple el requisito de que este servidor manifieste su aceptación por escrito para ser trasladado, en consecuencia se incumple lo dispuesto en la Ley Orgánica de Servicio Público, tornándose la decisión en ilegal y consecuentemente vulneradora de los derechos de los servidores públicos ecuatorianos.

PREGUNTA N° 6: ¿Al no cumplirse el requisito de la aceptación por escrito, y disponerse el traspaso, se está afectando el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos?

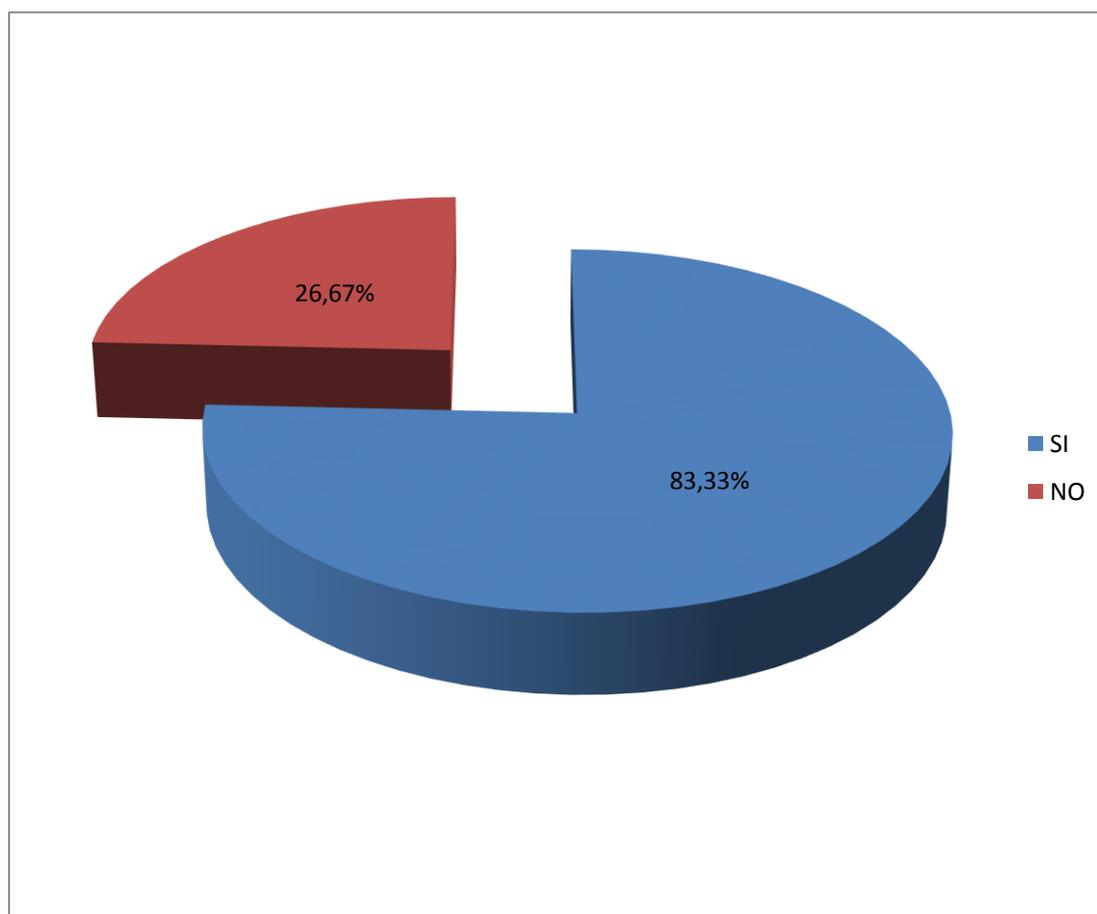
CUADRO N° 6

RESPUESTA	f	%
SI	25	83.33
NO	5	16.67
TOTAL:	30	100.00

FUENTE: Aplicación de encuestas a abogados en libre ejercicio en la ciudad de Machala

ELABORACIÓN: Lidia Viviana Oviedo Pucha

REPRESENTACIÓN GRÁFICA N° 6



INTERPRETACIÓN:

Veinticinco de las treinta personas encuestadas, es decir el 83.33% de la población investigada, señalan que al no cumplirse el requisito de aceptación por escrito, del servidor movilizado hacia un lugar distinto del de su domicilio, y disponerse el traspaso, se afecta el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos que está previsto en la Constitución de la República del Ecuador. De otro lado, está la posición de cinco encuestados, que corresponden al 16.67%, y señalan que no se vulnera el derecho a la estabilidad laboral de las servidoras y servidores públicos, cuando se dispone su traspaso administrativo, sin que haya existido la aceptación previa presentada en forma escrita por parte del servidor movilizado.

ANÁLISIS:

Conforme a la opinión mayoritaria manifestada de parte de las personas encuestadas se establece que el traspaso administrativo, hacia un lugar diferente del domicilio civil del servidor, dispuesto sin que se cumpla en requisito de la aceptación previa por escrito de parte del servidor público movilizado se afecta el derecho a la estabilidad laboral, que está reconocido como principio de protección de los derechos de estos servidores en la Constitución de la República del Ecuador. Este criterio se sustenta, en que la disposición ilegal del traspaso administrativo, ocasiona inestabilidad laboral para el servidor trasladado.

PREGUNTA N° 7: ¿La Ley Orgánica del Servicio Público contempla actualmente sanciones para las autoridades nominadoras o autoridades jerárquicamente superiores al servidor cuyo traslado o traspaso administrativo se dispone, que incumplan con el requisito de la debida motivación y de la aceptación por escrito previo a disponer el traslado, o el traspaso administrativo a un lugar distinto al del domicilio?

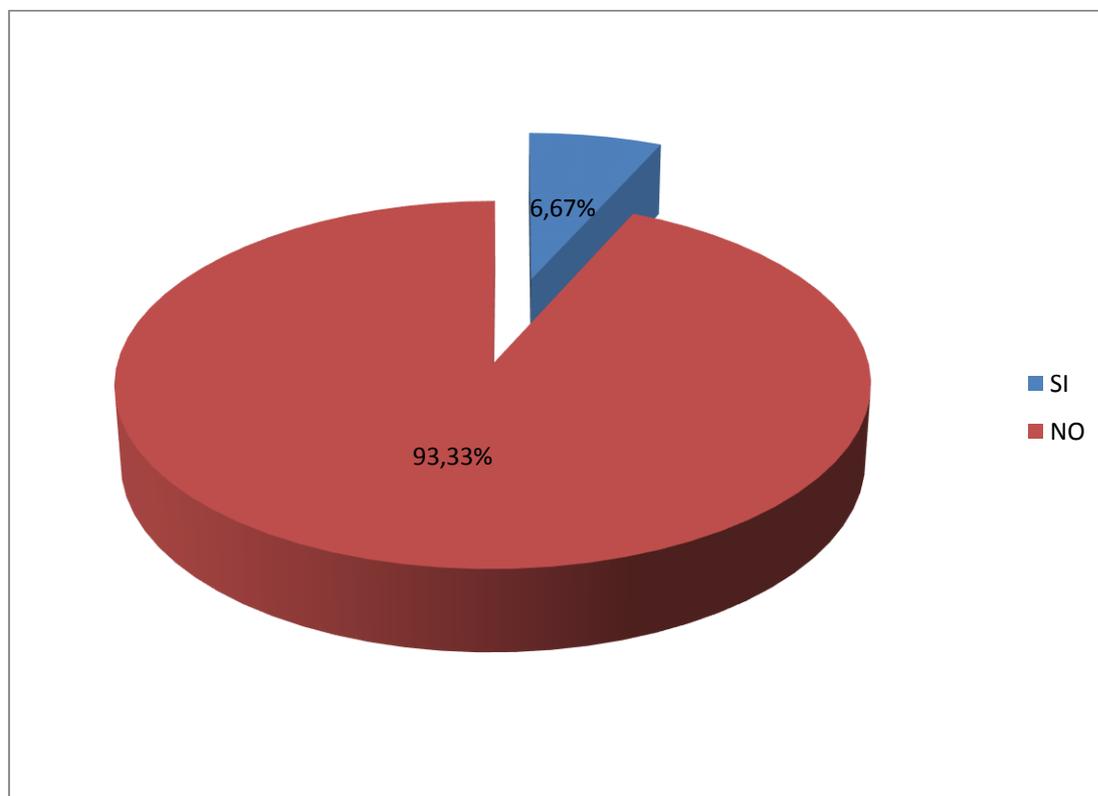
CUADRO N° 7

RESPUESTA	f	%
SI	2	6.67
NO	28	93.33
TOTAL:	30	100.00

FUENTE: Aplicación de encuestas a abogados en libre ejercicio en la ciudad de Machala

ELABORACIÓN: Lidia Viviana Oviedo Pucha

REPRESENTACIÓN GRÁFICA N° 7



INTERPRETACIÓN:

Dos personas que corresponden al 6.67% de la población de profesionales del derecho en libre ejercicio que participó de la encuesta, dan una respuesta negativa, es decir que de acuerdo con sus criterio en la Ley Orgánica de Servicio Público, si se establecen sanciones para las autoridades nominadoras o jerárquicamente superiores, que disponen el traslado o traspaso administrativo de un servidor público, sin cumplir con el requisito de la debida motivación y la aceptación por escrito previo a disponer el traslado o traspaso administrativo a un lugar distinto al del domicilio. Más de acuerdo con veintiocho personas que alcanzan el 93.33% del total de encuestados, la Ley Orgánica de Servicio Público no contiene sanciones para las autoridades que disponen estos actos administrativos sin cumplir con las normas legales pertinentes.

ANÁLISIS:

De acuerdo con los resultados que se han obtenido en esta pregunta se puede establecer que en la Ley Orgánica de Servicio Público no existen sanciones para las autoridades superiores, que disponen el traslado administrativo de un servidor, sin que exista la debida motivación; o que ordenan el traspaso administrativo sin que se verifique como requisito previo la aceptación por escrito del servidor público afectado, situación que se corroboró también en el análisis del marco jurídico presentado en este trabajo.

PREGUNTA N° 8: ¿Sería conveniente que se realicen reformas a la Ley Orgánica de Servicio Público, a objeto de sancionar a las autoridades responsables de disponer el traslado sin la debida motivación, o el traspaso administrativo de servidores públicos, hacia lugares distintos al de su domicilio, sin cumplir el requisito de la aceptación por escrito previa que debe presentar el servidor trasladado?

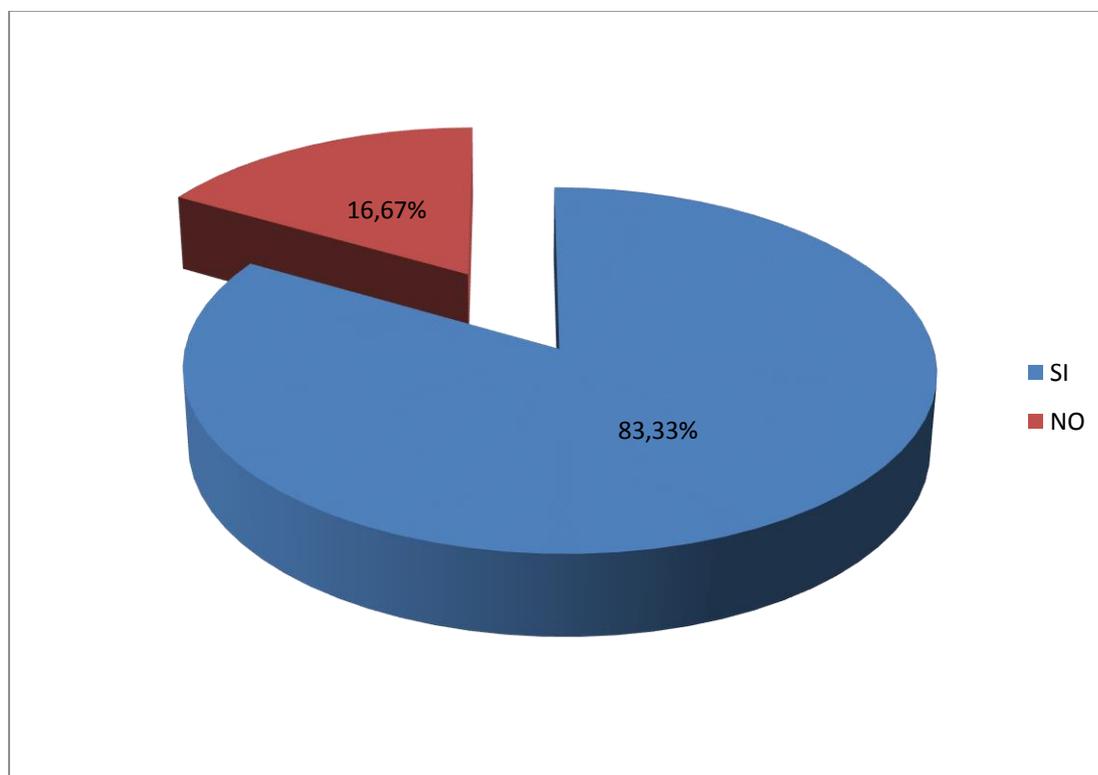
CUADRO N° 8

RESPUESTA	f	%
SI	25	83.33
NO	5	16.67
TOTAL:	30	100.00

FUENTE: Aplicación de encuestas a abogados en libre ejercicio en la ciudad de Machala

ELABORACIÓN: Lidia Viviana Oviedo Pucha

REPRESENTACIÓN GRÁFICA N° 8



INTERPRETACIÓN:

Conforme a los resultados que se han obtenido en esta pregunta, se puede observar que veinticinco personas que representan el 83.33% de la población de profesionales que participaron de la encuesta, aceptan que sería conveniente que se realice el planteamiento de una reforma a la Ley Orgánica de Servicio Público, con la finalidad de que se pueda sancionar a las autoridades responsables de disponer el traslado sin la debida motivación, o el traspaso administrativo de servidores públicos, hacia lugares distintos al de su domicilio, sin que se cumpla el requisito de aceptación por escrito, que de forma previa debe presentar el servidor trasladado. Mientras tanto cinco personas, que alcanzan el 16.67% de la población investigada no están de acuerdo con que se realice el planteamiento de la reforma antes mencionada.

ANÁLISIS:

De la información que se ha obtenido en esta pregunta de parte de las personas encuestadas se puede establecer que es mayoritario el criterio de los profesionales del derecho en el sentido de que se debe incorporar una reforma a la Ley Orgánica de Servicio Público, con la finalidad de sancionar a las autoridades que sin sujetarse a los postulados previstos en esta ley, disponen el traslado o traspaso administrativo de servidores públicos, afectando su derecho a la estabilidad.

6.2. RESULTADOS DE LA ENTREVISTA.

Siguiendo los lineamientos metodológicos expuestos en la parte pertinente de este trabajo, se procedió a establecer contacto con personas que en razón de la función que desempeñan tienen un conocimiento cercano acerca de la problemática investigada, en un número de cinco, a ellas se les entrevistó, habiendo obtenido las opiniones que se presentan a continuación:

PRIMERA ENTREVISTA A SERVIDOR PÚBLICO DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN SANTA ROSA

- 1. ¿Considera que los actos administrativos a través del cual la autoridad superior dispone el traslado administrativo de un servidor público, cuentan con la debida motivación que exige la Ley Orgánica de Servicio Público?**

Las autoridades superiores y los jefes de las diferentes unidades únicamente dispone el traslado administrativo, argumentando una necesidad institucional, sin embargo no hay la suficiente motivación, en la mayoría de los casos esto obedece a intereses personales de beneficiar a alguien, no se cuida el verdadero interés de la institución.

- 2. ¿Cree usted que en todos los casos de traspaso administrativo de un servidor público, a un lugar distinto al de su domicilio, se cumple con el requisito de la aceptación por escrito de parte del servidor movilizado?**

La aceptación por escrito es un requisito que está señalado en la Ley, pero en la realidad a los servidores únicamente se nos notifica con la orden de

trasladarnos a un determinado lugar, esto es injusto porque perjudica al servidor y a su familia.

- 3. ¿Al no cumplirse con la debida motivación del traslado, y con el requisito previo de la aceptación por escrito, y disponer que un servidor público se traslade a prestar servicios en un lugar distinto al de su domicilio, se está afectando el derecho a la estabilidad laboral?**

Claro que sí porque es difícil adaptarse al cumplimiento de una nueva función, sobre todo si ese cambio no obedece a un objetivo institucional, muchas veces la disposiciones de traslado o de traspaso obedecen a resentimientos personales o políticos con el servidor afectado.

- 4. ¿De acuerdo con la Ley Orgánica del Servicio Público, las autoridades nominadoras o las jerárquicamente superiores al servidor cuyo traslado o traspaso se dispone, reciben alguna sanción por disponer arbitrariamente el traslado o el traspaso administrativo a un lugar distinto al del domicilio, sin contar con la debida motivación y con la aceptación por escrito?**

Yo creo que no existe ninguna sanción es por eso que constantemente se están dando este tipo de situaciones que afectan de manera enorme los derechos del servidor público, que aún no es debidamente protegido y respetado a lo interno de las instituciones.

- 5. ¿Sería conveniente que se realicen reformas a la Ley Orgánica de Servicio Público, para sancionar a las autoridades responsables de disponer el traslado administrativo sin la debida motivación, o el traspaso administrativo de un servidor público a un lugar distinto al de su domicilio, sin contar con la autorización previa por escrito?**

Yo estoy de acuerdo con que se hagan las reformas para frenar la arbitrariedad que caracteriza a algunas autoridades.

SEGUNDA ENTREVISTA A DIRIGENTE DEL SINDICATO DE SERVIDORES DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE EL ORO

- 1. ¿Considera que los actos administrativos a través del cual la autoridad superior dispone el traslado administrativo de un servidor público, cuentan con la debida motivación que exige la Ley Orgánica de Servicio Público?**

Hay motivación cuando la autoridad que dispone el traslado señala las razones administrativas y las normas legales en las que funda su decisión y cuando hay un beneficio para la institución, sin embargo este requisito no siempre se cumple, es más en la mayoría de los casos no se verifica.

- 2. ¿Cree usted que en todos los casos de traspaso administrativo de un servidor público, a un lugar distinto al de su domicilio, se cumple con el requisito de la aceptación por escrito de parte del servidor movilizado?**

La Ley es muy clara al manifestar que el traspaso administrativo, cuando implica cambio de domicilio del servidor, se dispondrá solo con su aceptación por escrito, sin embargo en este como en muchos otros asuntos el contenido de la ley queda solo en lo teórico, puesto que el servidor es únicamente notificado con la decisión administrativa de que se movilice a otro lugar, y no se considera los perjuicios ocasionados con esta decisión y la vulneración del derecho a la estabilidad laboral y también familiar.

3. **¿Al no cumplirse con la debida motivación del traslado, y con el requisito previo de la aceptación por escrito, y disponer que un servidor público se traslade a prestar servicios en un lugar distinto al de su domicilio, se está afectando el derecho a la estabilidad laboral?**

Claro que si porque la estabilidad supone la continuidad en el desempeño de una actividad determinada, y el respeto a sus condiciones remunerativas, laborales, etc., todo esto se afecta cuando se dispone arbitrariamente el traspaso administrativo, o se ordena el traslado sin que exista una motivación suficiente.

4. **¿De acuerdo con la Ley Orgánica del Servicio Público, las autoridades nominadoras o las jerárquicamente superiores al servidor cuyo traslado o traspaso se dispone, reciben alguna sanción por disponer arbitrariamente el traslado o el traspaso administrativo a un lugar distinto al del domicilio, sin contar con la debida motivación y con la aceptación por escrito?**

Hay un vacío normativo ya que no se establece de forma clara que criterio sancionador se aplicará en contra de la autoridad que irrespetando lo que dispone la norma legal, dispone traslados o traspasos administrativos sin sujetarse estrictamente a los requerimientos jurídicos para ello, por lo tanto no hay sanción en este caso.

5. **¿Sería conveniente que se realicen reformas a la Ley Orgánica de Servicio Público, para sancionar a las autoridades responsables de disponer el traslado administrativo sin la debida motivación, o el traspaso administrativo de un servidor público a un lugar distinto al de su domicilio, sin contar con la autorización previa por escrito?**

La reforma es pertinente, de esta manera se estará dando seguridad jurídica a los servidores públicos que en especial, en los últimos tiempos, hemos

sido irrespetados y vulnerados drásticamente en cuanto a la vigencia de nuestros derechos.

TERCERA ENTREVISTA A ABOGADO EN LIBRE EJERCICIO

- 1. ¿Considera que los actos administrativos a través del cual la autoridad superior dispone el traslado administrativo de un servidor público, cuentan con la debida motivación que exige la Ley Orgánica de Servicio Público?**

Los abogados constantemente debemos enfrentar procesos administrativos en donde se reclama por la decisión arbitraria de disponer traslados administrativos, con la finalidad de hostigar al servidor público, no por necesidad institucional, en los actos en que se dispone ese traslado no hay motivación alguna, sólo el interés de la autoridad de beneficiar a alguien, o en su defecto de perjudicar o castigar al servidor trasladado.

- 2. ¿Cree usted que en todos los casos de traspaso administrativo de un servidor público, a un lugar distinto al de su domicilio, se cumple con el requisito de la aceptación por escrito de parte del servidor movilizado?**

En este caso sucede algo similar a lo mencionado al responder la pregunta anterior, pero la connotación aquí es más grave ya que hay de por medio el cambio de domicilio, el cual afectará la estabilidad del servidor y también de su familia, sin embargo hay un buen número de situación en que el traspaso hacia otro lugar de trabajo se dispone sin el requisito de aceptación previa de parte del servidor afectado.

- 3. ¿Al no cumplirse con la debida motivación del traslado, y con el requisito previo de la aceptación por escrito, y disponer que un servidor público se traslade a prestar servicios en un lugar**

distinto al de su domicilio, se está afectando el derecho a la estabilidad laboral?

Hay un perjuicio para la vigencia del derecho a la estabilidad laboral, ya que se interrumpe el ejercicio de funciones de parte del servidor, mientras se cumple la movilización hacia otro puesto o lugar de trabajo, no hay el elemento de permanencia en el desempeño de un trabajo, como garantía de estabilidad.

4. **¿De acuerdo con la Ley Orgánica del Servicio Público, las autoridades nominadoras o las jerárquicamente superiores al servidor cuyo traslado o traspaso se dispone, reciben alguna sanción por disponer arbitrariamente el traslado o el traspaso administrativo a un lugar distinto al del domicilio, sin contar con la debida motivación y con la aceptación por escrito?**

No hay una sanción específica para aplicar a la autoridad que de forma arbitraria e irresponsable dispone el traslado de un servidor sin la debida motivación, o su traspaso hacia un lugar de trabajo ubicado en un domicilio distinto, sin la aceptación por escrito del trabajador. Existe un vacío en la ley en este sentido.

5. **¿Sería conveniente que se realicen reformas a la Ley Orgánica de Servicio Público, para sancionar a las autoridades responsables de disponer el traslado administrativo sin la debida motivación, o el traspaso administrativo de un servidor público a un lugar distinto al de su domicilio, sin contar con la autorización previa por escrito?**

Hay la necesidad de la reforma que usted sugiere por cuanto como dije al contestar las interrogantes anteriores, son frecuentes los casos en que la decisión de traslado o traspaso administrativo, son tomados como forma de represalia, entonces hay que sancionar a la autoridad que así actúa para dar estabilidad al servidor público en el desempeño de sus funciones.

CUARTA ENTREVISTA A ABOGADO ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

- 1. ¿Considera que los actos administrativos a través del cual la autoridad superior dispone el traslado administrativo de un servidor público, cuentan con la debida motivación que exige la Ley Orgánica de Servicio Público?**

La motivación no se cumple ni aún en decisiones administrativas que afectan a muchos servidores públicos, como la aplicación del decreto que causó la pérdida de la actividad laboral de muchas personas, más se hace evidente en situaciones como la de ordenar el traslado de un servidor público a un puesto a otro. Aquí no se cumple la condición de motivación, pues no se señalan los argumentos que justifiquen esa decisión administrativa.

- 2. ¿Cree usted que en todos los casos de traspaso administrativo de un servidor público, a un lugar distinto al de su domicilio, se cumple con el requisito de la aceptación por escrito de parte del servidor movilizado?**

No se cumple en todos los casos, de allí que los servidores públicos deban recurrir a los medios constitucionales y legales a través de los cuales pretenden lograr que sean los Jueces y Tribunales de Justicia, los que hagan cumplir la ley a las autoridades administrativas.

- 3. ¿Al no cumplirse con la debida motivación del traslado, y con el requisito previo de la aceptación por escrito, y disponer que un servidor público se traslade a prestar servicios en un lugar distinto al de su domicilio, se está afectando el derecho a la estabilidad laboral?**

No solo el principio de estabilidad laboral, sino muchos otros como la irrenunciabilidad de derechos, la igualdad de oportunidades, etc., cuya vigencia se ve truncada por la preponderancia de intereses personales,

económicos, políticos, administrativos, que conducen a las autoridades adoptar decisiones administrativas sin ningún tipo de sustento legal.

4. **¿De acuerdo con la Ley Orgánica del Servicio Público, las autoridades nominadoras o las jerárquicamente superiores al servidor cuyo traslado o traspaso se dispone, reciben alguna sanción por disponer arbitrariamente el traslado o el traspaso administrativo a un lugar distinto al del domicilio, sin contar con la debida motivación y con la aceptación por escrito?**

La razón por la que constantemente se vulnera el derecho a la estabilidad laboral y otras garantías fundamentales de las servidoras y servidores públicos del Estado ecuatoriano, es porque no hay un régimen sancionador que castigue el comportamiento inconstitucional e ilegal asumido al dictar actos sin cumplir con las formalidades legales, en el que constantemente incurren las autoridades administrativa de las instituciones públicas.

5. **¿Sería conveniente que se realicen reformas a la Ley Orgánica de Servicio Público, para sancionar a las autoridades responsables de disponer el traslado administrativo sin la debida motivación, o el traspaso administrativo de un servidor público a un lugar distinto al de su domicilio, sin contar con la autorización previa por escrito?**

Hay algunos elementos por los que coincido plenamente con la reforma, entre ellos que se trata de dar seguridad jurídica a las servidoras y servidores públicos ecuatorianos, garantizando su derecho a la estabilidad; además sancionando el comportamiento discriminador, inconstitucional e ilegal de las autoridades se logrará también eficiencia en la administración pública, al contar con personas con experiencia en el desempeño de la función pública al servicio de los intereses particulares y colectivos de los ecuatorianos.

QUINTA ENTREVISTA A ABOGADO EN LIBRE EJERCICIO

- 1. ¿Considera que los actos administrativos a través del cual la autoridad superior dispone el traslado administrativo de un servidor público, cuentan con la debida motivación que exige la Ley Orgánica de Servicio Público?**

La motivación es una garantía del debido proceso que debe aplicarse en todos los procedimientos en que se decide sobre los derechos e intereses de las personas, este es precisamente el caso del acto administrativo a través del cual se dispone del traslado de un servidor público hacia otro puesto de trabajo, sin embargo existen muchos casos en que tales actos son ordenados sin cumplir con la debida motivación que señala la Ley Orgánica de Servicio Público.

- 2. ¿Cree usted que en todos los casos de traspaso administrativo de un servidor público, a un lugar distinto al de su domicilio, se cumple con el requisito de la aceptación por escrito de parte del servidor movilizado?**

La disposición de traspasos administrativos hacia lugares distintos de trabajo, es utilizada frecuentemente en las diferentes administraciones como una forma de sancionar a una persona, o de castigarla por falta de identificación política, o de afinidad con la autoridad que ordena el traslado, casos de estos han sucedido en las diferentes jurisdicciones territoriales a nivel nacional.

- 3. ¿Al no cumplirse con la debida motivación del traslado, y con el requisito previo de la aceptación por escrito, y disponer que un servidor público se traslade a prestar servicios en un lugar distinto al de su domicilio, se está afectando el derecho a la estabilidad laboral?**

La estabilidad laboral no está representada sólo por el hecho de tener una actividad que le permita a la persona contar con el sustento suficiente para su subsistencia, esta garantía tiene que ver además con que exista continuidad y permanencia en el desempeño de una función determinada, en que se preste en un lugar que brinde las condiciones suficientes al servidor para laborar adecuadamente, etc., por lo que al disponerse el traslado o el traspaso sin cumplir con los requisitos de ley es evidente que se afecta el derecho a la estabilidad.

- 4. ¿De acuerdo con la Ley Orgánica del Servicio Público, las autoridades nominadoras o las jerárquicamente superiores al servidor cuyo traslado o traspaso se dispone, reciben alguna sanción por disponer arbitrariamente el traslado o el traspaso administrativo a un lugar distinto al del domicilio, sin contar con la debida motivación y con la aceptación por escrito?**

No hay sanciones para las autoridades que dispongan traslados o traspasos administrativos, sin sujetarse a los requerimientos que están previstos en la Ley Orgánica de Servicio Público, únicamente se corrige esta situación con la decisión administrativa de dejar sin efecto dichas decisiones, sin embargo debería sancionarse a las autoridades que no están a la Ley, al momento de disponer este tipo de movilizaciones.

- 5. ¿Sería conveniente que se realicen reformas a la Ley Orgánica de Servicio Público, para sancionar a las autoridades responsables de disponer el traslado administrativo sin la debida motivación, o el traspaso administrativo de un servidor público a un lugar distinto al de su domicilio, sin contar con la autorización previa por escrito?**

Es interesante el planteamiento de la reforma porque es necesario garantizar que el desempeño de la función pública tanto por las servidoras y servidores que la realizan, como por las autoridades que tienen a cargo la administración e las instituciones, se ajuste a los preceptos constitucionales, y sobre todo al respeto de los derechos y garantías previstos en la Constitución de la República del Ecuador, y en la misma Ley Orgánica de Servicio Público.

CRITERIO GENERAL SOBRE LAS ENTREVISTAS:

Las personas entrevistadas manifiestan que los actos administrativos por los cuales se dispone el traslado administrativo de un servidor público, no se ajustan en todos los casos al requisito de motivación establecido en la Ley Orgánica del Servicio Público.

De igual forma es criterio generalizado de las personas entrevistadas, que no siempre al disponerse el traspaso administrativo de un servidor público a un lugar distinto del de su domicilio, se cumple con el requisito de que el servidor movilizado manifieste su aceptación por escrito de la decisión administrativa por la cual se le traslada.

Las personas entrevistadas consideran que al no cumplirse con la debida motivación del traslado y con el requisito previo de la aceptación por escrito del servidor que va a ser movilizado a un lugar distinto del de su domicilio, se está afectando el derecho a la estabilidad laboral de este servidor.

Así mismo las personas que participaron en la entrevista, coinciden en señalar que en la Ley Orgánica de Servicio Público, las autoridades nominadoras o las jerárquicamente superiores, al servidor afectado por la disposición de un traslado o traspaso administrativo dispuesto sin sujetarse a las normas legales, no son sancionadas por disponer este tipo de decisiones administrativas, sin contar con la debida motivación o la aceptación por escrito del servidor afectado.

Finalmente las personas entrevistadas, aceptan que sí sería conveniente que se realice el planteamiento de una reforma a la Ley Orgánica de Servicio Público, con la finalidad de que se sancione a las autoridades responsables de disponer el traslado administrativo, sin que exista la debida motivación, o decidir el traspaso administrativo sin contar con la autorización previa, manifestada por escrito, de parte del servidor público que va a ser trasladado.

Las posiciones manifestada por las personas que participaron en la entrevista confirman la existencia de la problemática para cuyo estudio se ha desarrollado este trabajo, y también la necesidad de incorporar una solución legal que se traduce en el planteamiento de una reforma legal, a la Ley Orgánica de Servicio Público.

7. DISCUSIÓN

7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS.

Los objetivos que se plantearon en el proyecto de investigación para ser verificados de acuerdo a la información obtenida en el trabajo, son los siguientes:

OBJETIVO GENERAL.

- **Estudiar desde una perspectiva crítica la regulación jurídica del traslado administrativo en relación con los derechos de los servidores públicos, y los criterios doctrinarios existentes al respecto.**

Este objetivo se confirma de forma positiva por cuanto se ha estudiado de forma pormenorizada las disposiciones establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, respecto a los derechos de los servidores públicos, y de igual forma se ha analizado las normas que en relación con el traslado y el traspaso administrativo, se encuentran previstas en la Ley Orgánica de Servicio Público, de igual forma en la revisión de literatura, se abunda en la presentación de elementos conceptuales y doctrinarios relacionados con la problemática que es estudiada, haciendo hincapié en especial en la delimitación de los conceptos esenciales en este trabajo.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- **Determinar que en la Ley Orgánica del Servicio Público no se sanciona de manera adecuada a las autoridades responsables de disponer traslados o cambios administrativos de forma ilegal.**

Este objetivo se verifica a partir del análisis de las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica de Servicio Público, realizado en la parte teórica de la investigación, en donde se confirma que no han sanciones aplicables a las autoridades que son responsables de los traslados o traspasos administrativos dispuestos de forma ilegal.

De igual forma las personas encuestadas al responder la séptima pregunta que se les formuló, aceptan que en la Ley Orgánica de Servicio Público no se establecen las sanciones aplicables a las autoridades nominadoras y jerárquicamente superiores, que disponen traslados o traspasos administrativos sin cumplir los requisitos exigidos por la ley.

Además las personas entrevistadas en respuesta a la cuarta pregunta que se les planteó, aceptan de forma unánime que en la Ley Orgánica de Servicio Público, no se establecen las sanciones que serán aplicables a las autoridades que disponen el traspaso o traslado de una servidora o servidor público sin sujetarse a lo establecido como requisito indispensable para la procedencia de esta decisión administrativa.

- **Establecer que el traslado o cambio administrativo dispuesto sin la aceptación previa del servidor público, afecta su derecho a la estabilidad laboral.**

De acuerdo con las repuestas obtenidas de parte de las personas encuestadas en respuesta a la quinta pregunta formulada, se determina que la mayoría de ellas acepta que al disponerse el traspaso administrativo sin la aceptación previa del servidor público, se afecta su derecho a la estabilidad. Además de ello las personas entrevistadas al manifestar su criterio sobre la tercera inquietud que se les formuló, aceptan de manera unánime que al no cumplirse los requisitos previstos en la Ley Orgánica de Servicio Público, para el traspaso y el traslado administrativo de los servidores públicos se afecta el derecho a la estabilidad.

- **Plantear una propuesta jurídica de reforma a la Ley Orgánica de Servicio Público, a objeto de proteger de manera efectiva los derechos de los servidores públicos, sancionando adecuadamente a las autoridades que disponen su traslado o cambio administrativo incumpliendo los requisitos previstos en la Ley.**

Este objetivo se verifica de forma positiva porque las personas encuestadas como respuesta a la octava pregunta que se les formuló, y los entrevistados respondiendo a la quinta pregunta planteada, aceptan que es necesario incorporar una reforma a la Ley Orgánica de Servicio Público, con el

propósito de incorporar sanciones para las autoridades nominadoras y jerárquicamente superiores que disponen el traspaso o traslado administrativo de las servidoras y servidores públicos, sin sujetarse a los requisitos previstos en la Ley.

7.2. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS.

La hipótesis que se planteó en el proyecto de investigación para contrastarla con los resultados obtenidos en la investigación es la siguiente:

En la administración pública ecuatoriana las autoridades nominadoras y quienes ejercen puestos de dirección dentro de las instituciones, disponen el traslado o cambio administrativo de las servidoras o servidores públicos sin cumplirse el requisito previo de la aceptación escrita por parte del servidor afectado, con lo cual se vulneran derechos constitucionales como la estabilidad laboral, por lo que es necesario que se realice la reforma pertinente a la Ley Orgánica de Servicio Público.

Esta hipótesis se confirma por cuanto en la realización de la investigación de campo se ha logrado determinar de acuerdo con las respuestas de las personas encuestadas y entrevistadas, que las autoridades nominadoras y las jerárquicamente superiores, disponen el traslado o el traspaso administrativo sin sujetarse a los requisitos establecidos en las normas legales correspondientes. Esto se deduce de las respuestas obtenidas en

la tercera pregunta de la encuesta, y segunda y tercera pregunta de la entrevista.

De igual forma con los resultados obtenidas en la tercera pregunta de la entrevista y la sexta pregunta de la encuesta se determina que la decisión de las autoridades nominadoras y jerárquicamente superiores de disponer el traslado administrativo sin cumplir con los requisitos legales exigidos para el efecto, vulnera el derecho a la estabilidad de las servidoras y servidores públicos.

Finalmente las respuestas obtenidas a la octava pregunta de la encuesta sirven para confirmar que es necesario que se realice el planteamiento de una propuesta jurídica de reforma con la finalidad de que se incorporen normas destinadas a sancionar a las autoridades nominadoras y jerárquicamente superiores que al disponer el traspaso o traslado administrativo de las servidoras y servidores públicos, no cumplen con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público, afectando la estabilidad de estos servidores.

8. CONCLUSIONES

Las conclusiones a las que se ha llegado en el presente trabajo de investigación, son las siguientes:

- ✚ La estabilidad de las servidoras y servidores públicos ecuatorianos, no está debidamente garantizada por las disposiciones establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público, por lo que no hay una seguridad jurídica efectiva al respecto.

- ✚ Las decisiones administrativas relacionadas con el traslado y traspaso administrativo de los servidores públicos, en aplicación de lo previsto en las normas de la Ley Orgánica de Servicio Público, se aplican de forma frecuente en la administración pública ecuatoriana.

- ✚ Las autoridades nominadoras o las jerárquicamente superiores, no cumplen en todos los casos los requisitos exigidos en la Ley Orgánica de Servicio Público, para que pueda disponerse el traslado o traspaso administrativo de un servidor público.

- ✚ La norma establecida en la Ley Orgánica de Servicio Público, en el sentido de que en la decisión de la autoridad superior, a través de la cual se dispone el traslado administrativo de un servidor público, debe

existir la debida motivación, no se cumple en todos los casos en que se asume esta decisión administrativa.

✚ En los casos en que se dispone el traslado administrativo de un servidor público a un lugar distinto del de su domicilio, no siempre se cumple con el requisito previo, de que el servidor público realice la presentación de su aceptación por escrito, a la decisión administrativa asumida por la autoridad superior.

✚ Si no existe el cumplimiento del requisito previo de la aceptación por escrito del servidor público, de la decisión administrativa de que sea trasladado hacia un lugar distinto del de su domicilio, y cumplirse esta decisión, se está afectando el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos, reconocido en la Constitución de la República del Ecuador.

✚ La Ley Orgánica de Servicio Público, no contempla en la actualidad sanciones aplicables a las autoridades nominadoras o autoridades jerárquicamente superiores, al servidor público, que disponen su traslado o traspaso administrativo, incumpliendo los requisitos de la debida motivación y de la aceptación por escrito, en la toma de este tipo de decisiones administrativa.

✚ Es necesario que se incorpore una reforma a la Ley Orgánica de Servicio Público, con la finalidad de que se establezcan las sanciones

a imponerse a las autoridades nominadoras y jerárquicamente superiores, que al disponer el traspaso o traslado administrativo de un servidor público, no cumplan con los requisitos señalados en la mencionada Ley.

9. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se deben realizar, como alternativas de solución a la problemática estudiada en el presente trabajo investigativo son las siguientes:

- ✚ Al Estado ecuatoriano con la finalidad de que en cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, se convierta en el principal garante de los derechos de las servidoras y servidores públicos de modo que sus garantías no continúen siendo afectadas y vulneradas por decisiones gubernamentales injustas e ilegales.
- ✚ A las servidoras y servidores públicos de las diferentes instituciones de la administración pública ecuatoriana, que se organicen en asociaciones a través de las cuales puedan defender de forma más efectiva sus derechos, exigiendo del Estado ecuatoriano, estabilidad y seguridad jurídica para el desempeño de sus funciones.
- ✚ A las autoridades nominadoras y jerárquicamente superiores, que al disponer el traslado administrativo de un servidor público, en el acto administrativo correspondiente, expresen la debida motivación, para que de este modo su decisión no incumpla lo señalado en el artículo 35 de la Ley Orgánica de Servicio Público.
- ✚ A las autoridades nominadoras y jerárquicamente superiores, que de forma previa a la disposición de un traspaso administrativo, del

servidor público, hacia un lugar distinto al de su domicilio, se cuente con la aceptación por escrito, como un requisito de forma previa a la emisión del acto administrativo correspondiente, esto a objeto de no perjudicar la estabilidad laboral del servidor movilizado.

✚ A los Jefes de las Unidades de Talento Humano, de las diferentes instituciones públicas del Ecuador, con la finalidad de que se encarguen por todos los medios posibles de garantizar que los procesos de traslado, traspaso, cambio y otras formas de movilización administrativa, se ajusten plenamente a las normas establecidas en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de Servicio Público, y sobre todo a los derechos reconocidos a las servidoras y servidores públicos.

✚ A los profesionales del derecho y a las organizaciones que los acogen gremialmente, con la finalidad de que se organicen certámenes de discusión del actual régimen jurídico de la función pública en el Ecuador, pues este es un tema de innegable trascendencia en la actividad profesional de los abogados.

✚ A las Universidades que mantienen en su pensum de estudios la Carrera de Derecho, para que incrementen los períodos de estudio y análisis del derecho administrativo, esto con la finalidad de que los nuevos profesionales tengan amplios conocimientos en esta materia y

puedan defender los derechos de las servidoras y servidores públicos del país.



A la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, que se acoja la propuesta jurídica que se presenta en este trabajo, como una forma de garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica de las servidoras y servidores públicos, sancionando a las autoridades nominadoras y jerárquicamente superiores, que de manera arbitraria disponen el traslado o traspaso administrativo de los servidores públicos, sin sujetarse a los requerimientos establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público.

9.1. PROPUESTA JURÍDICA.

LA ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR

CONSIDERANDO

QUE, la Constitución de la República del Ecuador, establece en el literal l) del numeral 7, del artículo 76, que las resoluciones de los poderes públicos deberán ser motivadas, señalando las normas o principios jurídicos en que se fundan;

QUE, la Constitución de la República del Ecuador, establece como principio de protección de los derechos de las servidoras y servidores públicos, la estabilidad en el desempeño de sus funciones;

QUE, la Ley Orgánica de Servicio Público, en su artículo 35, señala que el traslado administrativo deberá ser debidamente motivado;

QUE, la Ley Orgánica de Servicio Público, en el artículo 40 determina la aceptación previa como requisito principal, para la disposición del traspaso de un servidor público a un lugar distinto del de su domicilio;

QUE, en la realidad de la administración pública ecuatoriana no se cumple el principio de debida motivación y de aceptación previa, para el traslado y el traspaso administrativo, con lo que se vulnera el derecho de las servidoras y servidores públicos a la estabilidad; y,

QUE, las autoridades nominadoras y las autoridades jerárquicamente superiores que disponen el traspaso y el traslado administrativo sin sujetarse a los principios establecidos en la Ley Orgánica de Servicio Público, no son sancionadas por la vulneración del derecho a la estabilidad de las servidoras y servidores públicos;

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

REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO

Art. 1.- Inclúyase al artículo 35, el siguiente inciso:

“La motivación del traslado administrativo de la servidora o servidor público, debe contener obligatoriamente, la justificación de la necesidad institucional por la que se dispone, el informe administrativo y las disposiciones legales que sirven de fundamento para ordenar el traslado. El incumplimiento, referente a la falta de motivación del traslado, será sancionado de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley”.

Art. 2.- Sustitúyase el Art. 40 por el siguiente:

“Art. 40.- Aceptación previa.- La decisión de la autoridad jerárquicamente superior, o del jefe de la unidad correspondiente, de disponer el traspaso, cambio administrativo, o intercambio voluntario de puestos, de una servidora o servidor público, de un lugar a otro, deberá estar debidamente motivada, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 35 de esta Ley.

La decisión de la autoridad de disponer el traspaso, cambio intercambio voluntario de puestos, deberá ser notificada a la servidora o servidor público con quince días de anticipación, y se hará efectiva sólo con la aceptación por escrito, manifestada por el servidor. En ningún caso estas decisiones administrativas serán dispuestas como forma de sanción”.

Art. 3.- Inclúyase luego del artículo 35, el siguiente artículo innumerado:

“Art.- La autoridad nominadora, la autoridad jerárquicamente superior o el jefe de una unidad administrativa, que disponga el traslado de una servidora o un servidor, sin exponer la debida motivación de su decisión, será sancionada con una multa de cinco remuneraciones básicas unificadas.

Si la autoridad nominadora no cumple con el requisito de notificar el traspaso administrativo a un lugar distinto del domicilio del servidor público movilizado, o no consta en el expediente la aceptación por escrito de la

servidora o servidor público afectado por esta decisión, se le impondrá una sanción de diez remuneraciones básicas unificadas”.

DISPOSICIÓN TRANSITORIA: Todas las normas que en su contenido se opongan a la presente quedan derogadas.

DISPOSICIÓN FINAL: Esta Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

Dado en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional de la República del Ecuador, a los catorce días, del mes de Noviembre, del año dos mil catorce.

Quito, de Noviembre, de 2014

Dra. Gabriela Rivadeneira

Dra. Libia Rivas

f). Presidenta

f). Secretaria

10. BIBLIOGRAFÍA

- ALVARADO, José Antonio, La Administración, Editorial Kapeluz S.A., México D.F., 2011.
- CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo I, Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires-Argentina, 2001.
- CÓDIGO CIVIL ECUATORIANO, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2012.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2011.
- CHANAMÉ ORBE, Raúl, Diccionario de Derecho Constitucional, Editorial Adrus, Arequipa-Perú, 2010.
- DERECHO LABORAL, DICCIONARIO Y GUÍA de la Legislación Ecuatoriana, Colección Anbar, Editorial Fondo de Cultural Ecuatoriana, Cuenca-Ecuador, 2012.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y URIBE VARGAS Erika, Derecho de los Servidores Públicos, Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad Autónoma de México, México D.F., 2002.
- GRANJA, Galindo Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006.

- GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México D.F., 2003.
- GUZMÁN CHÁVEZ, Marcela Rocibel, Análisis al Régimen Jurídico de la Ley Orgánica del Servicio Público, sobre la aceptación previa del Servidor Público, en los casos de Traspaso, Cambio Administrativo, o Intercambio Voluntario a un lugar distinto del Domicilio Civil, Universidad Nacional de Loja, 2011.
- http://es.wikipedia.org/wiki/Despido_laboral_en_Argentina
- http://es.wikipedia.org/wiki/Servicio_p%C3%BAblico
- JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Universidad Nacional de Loja, Loja-Ecuador, 1998.
- LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial El Forum Editores, Quito-Ecuador, 2011.
- MIXAN, Francisco, La Motivación de las Resoluciones Judiciales, Editorial Universidad Nacional de Trujillo, Trujillo-Perú, 2007.
- OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Harla, México D.F., 2003.
- SALINAS MONTALVO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Oxford S.A., México D.F., 2004.

- SÁNCHEZ ZURATY, Manuel, Diccionario Básico de Derecho, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, Ambato-Ecuador, 2000.
- secretariageneral.udea.edu.co/doc/.../definicion.html -
- www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/doc/260.doc -
- www.empleospublicos.cl/documentos/ley_18834.pdf

11. ANEXOS

ANEXO N° 1

PROYECTO DE INVESTIGACIÓN APROBADO



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

**“ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO CON
RELACIÓN A LA REGULACIÓN DEL TRASLADO ADMINISTRATIVO DE
LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR
SU ESTABILIDAD LABORAL”**

**PROYECTO DE TESIS PREVIO A LA
OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE ABOGADA**

AUTORA: LIDIA VIVIANA OVIEDO PUCHA

Loja – Ecuador

2014

TEMA:

“ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO CON RELACIÓN A LA REGULACIÓN DEL TRASLADO ADMINISTRATIVO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR SU ESTABILIDAD LABORAL”

1. PROBLEMÁTICA:

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 33, reconoce el derecho a desempeñar un trabajo libremente escogido o aceptado, de igual forma en el inciso segundo del artículo 229 del texto constitucional se reconoce el derecho a la estabilidad de las servidoras y los servidores públicos.

Por otro lado, la Ley Orgánica del Servicio Público, en su artículo 40 establece que el traspaso, cambio administrativo o intercambio voluntario de puestos a un lugar diferente al del domicilio civil de la servidora o servidor público, se hará únicamente con la aceptación por escrito de parte del servidor trasladado; y, que de ninguna forma estas decisiones administrativas serán aplicadas con un criterio sancionador.

En el Ecuador, se da en muchos casos la disposición de cambios, traspasos e intercambios, sin que exista de parte del servidor trasladado la manifestación expresa de su aceptación; y esta práctica ha sido adoptada como forma de sanción, motivada por situaciones de orden político, personal, etc., que de ninguna manera pueden incidir en la correcta y

eficiente aplicación de los derechos constitucionales y legales de quienes forman parte del servicio público.

La Ley Orgánica del Servicio Público, en ninguna de sus disposiciones, establece la sanción que se deberá imponer a las autoridades nominadoras o a quienes ejercen funciones de dirección en las instituciones públicas, que sean responsables de incumplir el requisito previsto en el Art. 40 de la mencionada Ley, es decir que disponga traspasos, cambios administrativos o intercambios voluntarios, sin que exista la aceptación previa del servidor.

La insuficiencia jurídica detectada, pone en riesgo los derechos de las servidoras y servidores públicos del Ecuador, por lo que se debe plantear una propuesta jurídica orientada a incorporar en la Ley Orgánica de Servicio Público, las sanciones a las autoridades responsables de disponer traspasos o cambios administrativos sin que se cumplan los requisitos legales pertinentes.

2. JUSTIFICACIÓN:

Para ejecutar este trabajo de investigación existen algunos justificativos, entre ellos se deben destacar los siguientes:

EN LO SOCIAL: Se justifica desarrollar el trabajo, porque pretendo estudiar un problema jurídico, que afecta a los servidores públicos ecuatorianos, que son ilegalmente trasladados a otros lugares de trabajo, perjudicándose de

esta forma no sólo al servidor afectado con el traslado sino a su familia. Por lo que al proponer alternativas de solución al problema investigado, se estará garantizando de mejor forma los derechos de los servidores, y protegiendo la integridad y estabilidad de su familia cuyo núcleo se ve afectado cuando una de las cabezas de hogar debe dispersarse a prestar sus servicios en un domicilio distinto a aquel en que se encuentra constituida la familia.

EN LO ACADÉMICO: Ya que al ejecutar este estudio abordaré el análisis de las disposiciones contenidas en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica del Servicio Público, que por su naturaleza tienen una permanente aplicación en el ejercicio de las ciencias jurídicas; la información que recoja y presente en este estudio será de mucha utilidad tanto para los estudiantes de la Carrera de Derecho, como para los profesionales de la abogacía.

EN LO JURÍDICO: Porque se estudiará la forma inadecuada en que se ha legislado en nuestro país sobre la responsabilidad de las autoridades administrativas implicadas en la disposición de traslados administrativos arbitrarios e ilegales de los servidores públicos, para buscar alternativas de sanción a estas autoridades, protegiendo así los derechos constitucionales y legales de quienes laboran en calidad de servidores públicos en las diferentes entidades del Estado ecuatoriano.

FACTIBILIDAD: Realizar el trabajo es plenamente factible, ya que se ha corroborado la existencia de material bibliográfico suficiente que me permitirá sustentar la base teórica de la investigación, además cuento con el apoyo de profesionales del derecho, que estarán dispuestos a brindar información en el desarrollo del proceso investigativo de campo.

SUSTENTO ECONÓMICO: Se cuenta con los recursos económicos necesarios para afrontar los gastos que demande el trabajo hasta su completa culminación.

3. OBJETIVOS.

Los objetivos que se van a verificar mediante la ejecución de este trabajo son los siguientes:

a. OBJETIVO GENERAL.

- Estudiar desde una perspectiva crítica la regulación jurídica del traslado administrativo en relación con los derechos de los servidores públicos, y los criterios doctrinarios existentes al respecto.

b. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- Determinar que en la Ley Orgánica del Servicio Público no se sanciona de manera adecuada a las autoridades responsables de disponer traslados o cambios administrativos de forma ilegal.
- Establecer que el traslado o cambio administrativo dispuesto sin la aceptación previa del servidor público, afecta su derecho a la estabilidad laboral.
- Plantear una propuesta jurídica de reforma a la Ley Orgánica de Servicio Público, a objeto de proteger de manera efectiva los derechos de los servidores públicos, sancionando adecuadamente a las autoridades que disponen su traslado o cambio administrativo incumpliendo los requisitos previstos en la Ley.

4. HIPÓTESIS.

En la administración pública ecuatoriana las autoridades nominadoras y quienes ejercen puestos de dirección dentro de las instituciones, disponen el traslado o cambio administrativo de las servidoras o servidores públicos sin cumplirse el requisito previo de la aceptación escrita por parte del servidor afectado, con lo cual se vulneran derechos constitucionales como la estabilidad laboral, por lo que es necesario que se realice la reforma pertinente a la Ley Orgánica de Servicio Público.

5. MARCO TEÓRICO.

Es importante para desarrollar los referentes teóricos relacionados con la investigación, iniciar describiendo el concepto jurídico del traslado administrativo, para ello se puntualiza lo siguiente:

El traslado administrativo, es definido por la Ley Orgánica del Servicio Público, que contiene el siguiente precepto: “Art. 35.- Del traslado administrativo.- Se entiende por traslado administrativo al movimiento, debidamente motivado, de la servidora o servidor público de un puesto a otro vacante, de igual clase y categoría o de distinta clase pero de igual remuneración, dentro de la misma entidad y que no implique cambio de domicilio”³⁶.

De acuerdo con la definición anterior, el traslado administrativo, debe ser entendido como el movimiento del servidor público, de un puesto que está desempeñando a otro vacante, esta movilización debe ser motivada, y cumplir con algunos presupuestos como que el puesto al que se traslada el servidor sea de igual clase y categoría, o que si es de distinta categoría, sea de igual remuneración. Además en el caso del traslado administrativo es necesario que la movilización no implique ningún cambio de domicilio civil.

³⁶ LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial El Forum Editores, Quito-Ecuador, 2014, pág. 28.

Como podemos observar el traslado administrativo, constituye una decisión que deberá ser dispuesta por la autoridad nominadora o por quienes ejercen cargos de dirección en las instituciones públicas, para que un servidor público se traslade o movilice a otro puesto vacante, generalmente esta decisión se toma con la finalidad de atender necesidades institucionales y facilitar la prestación de servicios que realiza la administración, pero no siempre se dispone cumpliendo los requisitos que fueron puntualizados en la definición legal antes citadas, lo que puede convertir esta forma de movilización administrativa, en un procedimiento injusto e ilegal.

La Constitución de la República, en su artículo 33, establece que:

“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”³⁷.

A través esta norma el Estado reconoce al trabajo como un derecho y un deber social, y garantiza que las personas podamos desempeñarnos en un trabajo libremente escogido o aceptado, esta disposición hace posible, que las personas no sean obligadas a realizar sus actividades laborales bajo condiciones impuestas o decisiones arbitrarias tomadas por las autoridades.

³⁷ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014, pág. 26.

Además la Constitución de la República, reconoce que las servidoras y los servidores públicos son titulares de derechos, cuando en el inciso segundo de su artículo 299 establece: “Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores”³⁸.

Es decir que en la Constitución de la República, que es la norma suprema del ordenamiento jurídico ecuatoriano, reconoce que las servidoras y servidores públicos, están amparados por el principio de irrenunciabilidad de sus derechos, entre los cuales se cuenta el de gozar de estabilidad para el desempeño de sus funciones.

El régimen jurídico del servicio público, se encuentra establecido en la Ley Orgánica del Servicio Público, la que dispone lo concerniente al traspaso, cambio administrativo o intercambio voluntario de puestos, en la forma que se analiza a continuación.

El artículo 37, de la Ley Orgánica del Servicio Público: “Del traspaso de puestos a otras unidades o instituciones.- La autoridad nominadora, previo informe técnico de la unidad de administración de talento humano, podrá

³⁸ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, 2014, pág. 26.

autorizar el traspaso de puestos, con la respectiva partida presupuestaria, de una unidad administrativa a otra, dentro de la misma institución.

Para el traspaso de puestos con su respectiva partida presupuestaria a otra entidad, institución, organismo o persona jurídica de las señaladas en el artículo 3 de esta ley, además del informe técnico de la unidad de administración de talento humano, se requerirá dictamen presupuestario del Ministerio de Finanzas si ello implica aumento de la masa salarial o gasto corriente de la entidad y la aprobación del Ministerio de Relaciones Laborales.

Cuando se trate de traspasos de puestos cuyos presupuestos pertenecen a categorías presupuestarias diferentes (entidades autónomas, descentralizadas, banca pública, empresas públicas, etc.) se procederá a transferir el puesto con la partida presupuestaria correspondiente, así como los recursos presupuestarios que financian los gastos de personal del citado puesto, en los montos y valores que se encuentren contemplados hasta el final del período fiscal en el presupuesto de la entidad de origen. La entidad receptora del puesto estará obligada a incluir el respectivo financiamiento en su presupuesto a partir del período fiscal siguiente”³⁹.

De acuerdo con lo estipulado en el artículo anterior, el traspaso de puestos puede darse atendiendo a tres hipótesis jurídicas: la primera, tiene que ver con la facultad de la autoridad nominadora de autorizar el traspaso de

³⁹ LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial El Forum S.A., Quito-Ecuador, 2014, pág. 28.

puestos, con la respectiva partida, de una unidad administrativa a otra dentro de la misma institución; la segunda, con el traspaso de puestos con su respectiva partida, a otra entidad, organismo o persona jurídica; y, la tercera, que tiene que ver de traspasos de puestos cuyos presupuestos pertenecen a categorías presupuestarias diferentes. Para el traspaso se requiere en los dos primeros casos el informe de la unidad de administración de talento humano, en el segundo caso se requerirá también el informe del Ministerio de Finanzas y del Ministerio de Relaciones Laborales.

Por su parte respecto al cambio administrativo la Ley Orgánica de Servicio Público, dispone:

“Art. 38.- Del cambio administrativo.- Se entiende por cambio administrativo el movimiento de las servidora o servidor público de una unidad a otra distinta. La autoridad nominadora podrá autorizar el cambio administrativo, entre distintas unidades de la entidad, sin que implique modificación presupuestaria y siempre que se realice por necesidades institucionales, por un período máximo de diez meses en un año calendario, observándose que no se atente contra la estabilidad, funciones y remuneraciones de la servidora o servidor.

Una vez cumplido el período autorizado la servidora o servidor deberá ser reintegrado a su puesto de trabajo original”⁴⁰.

⁴⁰ LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial El Forum S.A., Quito-Ecuador, 2014, pág. 28.

El cambio administrativo, consiste en el movimiento del servidor público de una unidad a otra distinta, se podrá ordenar por un período máximo de diez meses en un año, siempre que no se perjudique la estabilidad, funciones y remuneraciones del servidor, cumplido el período mencionado éste deberá ser reintegrado a su puesto de trabajo original. En este sentido debe anotarse que también existen problemas en cuanto al cumplimiento del período por el que puede subsistir el cambio administrativo, y también respecto a la estabilidad, funciones y remuneraciones del servidor, conducta ésta que tampoco ha sido considerada desde el punto de vista del régimen punitivo, aplicable a la autoridad nominadora responsable de ese incumplimiento.

De igual forma la Ley Orgánica de Servicio Público, regula lo concerniente al intercambio voluntario, cuando en su artículo 39, textualmente señala: “Intercambio voluntario de puestos.- Las autoridades nominadoras, previo informe de sus respectivas Unidades de Administración de Talento Humano, podrán autorizar el intercambio voluntario de puestos de las y los servidores, siempre que sean puestos de los mismos niveles profesionales, administrativos o técnicos en ambas instituciones, en los siguientes casos:

- a) Enfermedad;
- b) Cambio de estado civil; y,
- c) Seguridad familiar o personal.

Para la aplicación del presente artículo el Reglamento General de esta Ley establecerá los procedimientos y mecanismos correspondientes

Por el intercambio voluntario de puestos no podrá mediar pago alguno; en caso de comprobarse el pago, previo sumario administrativo, se procederá a la destitución de las o los servidores sumariados”⁴¹.

El artículo anterior, establece que se podrá autorizar el intercambio voluntario de puestos de los servidores, siempre que los puestos sean de los mismos niveles profesionales, administrativos o técnicos; este tipo de cambios podrán darse en casos como: enfermedad, cambio de estado civil, seguridad familiar o personal. Se prohíbe la erogación de pago alguno, para facilitar el intercambio voluntario, cuando esto suceda se procederá a la destitución de los servidores sumariados.

Para que se puedan dar los trasposos, cambios administrativos o intercambio voluntario de los puestos, a un lugar distinto del domicilio es necesaria la aceptación escrita del servidor o servidora afectada, esto se encuentra establecido en el Art. 40 de la Ley Orgánica de Servicio Público, dice: “Aceptación previa.- El traspaso, cambio administrativo o intercambio voluntario de puestos a un lugar distinto del domicilio civil de la servidora o servidor público, se podrá hacer solamente con su aceptación por escrito. De ninguna manera, dichos cambios, intercambio voluntario de puestos o trasposos serán considerados como sanción”⁴².

⁴¹ LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial El Forum S.A., Quito-Ecuador, 2014, pág. 29.

⁴² LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, Editorial El Forum S.A., Quito-Ecuador, 2014, pág. 29.

El artículo anterior deja claro que un requisito, para que se pueda dar el traspaso, cambio administrativo o intercambio voluntario de una servidora o un servidor público, a un lugar distinto al de su domicilio civil, es la aceptación por escrito de parte del servidor. Pues estos movimientos administrativos, jamás pueden disponerse con un criterio sancionador.

Es importante al desarrollar estos breves referentes, conocer como elemento trascendental dentro del presente marco teórico, el concepto de domicilio civil, para ello se deben concretar los siguientes planteamientos.

Guillermo Cabanellas, al conceptuar al domicilio nos trae incluso una noticia etimológica, cuando señala: “DOMICILIO. Del latín domus y colo, de domun colere, habitar una casa. El concepto de domicilio está integrado por dos elementos: la residencia y la permanencia en un lugar. Y de ellos predomina el ánimo de permanecer sobre la realidad de la habitación; puesto que ausencias y viajes no le hacen mudar a una persona de domicilio, ni se gana el mismo por la simple presencia en una población o territorio. La Academia define el domicilio como “la morada fija y permanente”, y también cual “casa en que uno habita o se hospeda”.⁴³

De acuerdo con su derivación etimológica la palabra domicilio, designa la acción de habitar una casa.

⁴³ CABANELLAS, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, tomo III, Ob. Cit. pág. 314.

Dentro de la concepción del domicilio están dos elementos principales, uno de ellos es la residencia, el otro la permanencia en un lugar. De ellos prevalece este último, sobre la realidad objetiva de una habitación.

En el idioma castellano, la palabra domicilio designa la morada fija y permanente de una persona, y también la casa en que ésta habita o se hospeda.

Respecto a la concepción del domicilio en la legislación civil ecuatoriana, tenemos que el Art. 45 del Código Civil ecuatoriano, señala: "Definición y división del domicilio.- El domicilio consiste en la residencia, acompañada, real o presuntivamente, del ánimo de permanecer en ella.

Divídese en político y civil"⁴⁴.

De la norma legal anterior, se deduce que el domicilio es la residencia de una persona, en un lugar determinado, acompañada de forma real o presuntiva, del ánimo de permanecer en ella. Es decir en nuestra legislación para la fijación del domicilio de una persona se requiere de dos aspectos, la residencia, que es el elemento material del domicilio, y que consiste en el lugar específico del territorio ecuatoriano en que vive de manera habitual una persona; y el ánimo real o presuntivo de permanecer en el lugar de residencia. Se habla de ánimo real cuando consta por hechos

⁴⁴ CÓDIGO CIVIL ECUATORIANO, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013, pág. 11.

ciertos y efectivos; y de ánimo presuntivo, cuando sin constar de manera objetiva, puede derivarse de ciertos hechos indicativos.

Según el inciso segundo del Art. 45 el domicilio puede ser político o civil, sobre éstas clases de domicilio, y en especial sobre el domicilio civil tenemos la disposición que comento a continuación:

“Art. 47.- Domicilio civil.- El domicilio civil es relativo a una parte determinada del territorio del Estado”⁴⁵.

El domicilio civil de una persona, es aquella parte del Estado, donde reside habitualmente, es la parte del territorio nacional en el que habita.

Aplicando las normas anteriores al análisis que nos interesa, diremos que el domicilio civil del servidor público, es aquel lugar donde este tiene establecido su hogar y su familia. Es una característica casi general de los servidores públicos que ellos tienen establecidos su hogar y su familia en el lugar donde laboran.

El traslado de un servidor público a un puesto fuera del domicilio civil, significa un grave perjuicio para su situación familiar e incluso económico, pues el hecho de trasladarse personalmente hacia otro lugar implica erogaciones por concepto de transporte, alimentación, vivienda, etc., y

⁴⁵ CÓDIGO CIVIL ECUATORIANO, Art. 47.

además de ello la ruptura temporal de las relaciones con su familias por el tiempo en que deba permanecer lejos del hogar.

En muchos casos por las distancias geográficas entre el lugar al que es trasladado un servidor público y el lugar en el que desempeñaba antes sus labores, significa que éste tenga que trasladarse con su familia, esto complica aún más la situación del servidor trasladado.

Bajo las consideraciones anteriores es que el asambleísta ecuatoriano, ha establecido como requisito indispensable que los traslados administrativos fuera del domicilio civil del servidor público, puedan hacerse sólo con su aceptación escrita.

Sin embargo dado el carácter prepotente con que actúan algunas autoridades administrativas, se dan casos en que inconstitucional, e ilegalmente se ha trasladado a servidores públicos a lugares distintos a su domicilio civil, sin consultarles siquiera y mucho menos contando con su aceptación escrita.

Esta situación no debe darse en un Estado, donde se proclama el respeto a los derechos de sus habitantes, pues el traslado administrativo a lugares distintos del domicilio civil del servidor traslado, significa el desconocimiento de importantes garantías y derechos, por lo que es necesario que se implementen en la Ley Orgánica de Servicio Público, los correctivos

necesarios a fin de sancionar a las autoridades responsables de traslados administrativos arbitrarios e ilegales, siendo ese el propósito de la presente investigación.

6. METODOLOGÍA.

7.1. MÉTODOS:

En el proceso de investigación se aplicará el método científico, por eso se plantea la hipótesis con el objeto de orientar el camino a seguir para el desarrollo de la investigación socio-jurídica propuesta, partiendo de ella se procederá al análisis de la problemática, para luego verificar si se cumplen el supuesto hipotético planteado, mediante la argumentación, la reflexión y la demostración.

De igual manera se empleará el método inductivo deductivo, para estudiar el problema desde sus aspectos particulares, y a partir de allí poder llegar a concreciones generales sobre la relación del mismo con la legislación ecuatoriana y con la realidad que se vive en la sociedad ecuatoriana.

Otro método que será utilizado en el desarrollo del trabajo es el método analítico sintético, que se empleará tanto en la construcción del discurso teórico de la investigación, para analizar y sintetizar las opiniones de los diferentes tratadistas, como también para desarrollar el análisis y las síntesis de los criterios que se obtengan en la investigación de campo.

7.2. PROCEDIMIENTOS Y TÉCNICAS:

Se emplearán los procedimientos de observación, análisis y síntesis de acuerdo con las características de la investigación jurídica propuesta, además se utilizarán técnicas de acopio como el fichaje bibliográfico, y las técnicas de acopio empírico como la encuesta y la entrevista.

La encuesta se aplicará a un número de treinta personas, y la entrevista a un número de cinco, en ambas se aplicará cuestionarios derivados de las hipótesis, este trabajo se realizará de manera directa recurriendo especialmente a personas conocedoras de la problemática, que realizan sus actividades en el Distrito Judicial de Loja.

Los resultados obtenidos de la investigación empírica serán presentados en tablas, y con representaciones gráficas.

De estos datos se hará la correspondiente interpretación y análisis con las deducciones necesarias que servirá para la verificación de los objetivos y de la hipótesis, así como para arribar a conclusiones y recomendaciones, y finalmente realizar la presentación de la correspondiente propuesta de reforma legal, a la Ley Orgánica de Servicio Público.

7.3. ESQUEMA PROVISIONAL DEL INFORME FINAL.

El informe final de la investigación socio-jurídica propuesta seguirá el esquema previsto en el Art. 151 del Reglamento del Régimen Académico de la Universidad Nacional de Loja, que establece resumen en castellano y

traducido al inglés, introducción, revisión de literatura, materiales y métodos, resultados, discusión, conclusiones, recomendaciones, bibliografía y anexos. Por la naturaleza del trabajo constará como parte de las recomendaciones la propuesta jurídica de reforma.

8. CRONOGRAMA.

AÑO 2014

Actividades 2014	Julio				Agosto				Septiembre				Octubre				Noviembre			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Selección y definición del problema objeto de estudio.	x	x	x																	
Elaboración del proyecto de investigación y aprobación.				X	x															
Investigación bibliográfica.						x														
Investigación de Campo.					x				x	x	x	x								
Confrontación de los resultados de la investigación con los objetivos e hipótesis.													x	x	x					
Conclusiones, recomendaciones y propuesta jurídica.													x				x			
Redacción del informe final, revisión y corrección.																		x	x	
Presentación y sustentación del informe final																			x	

9. PRESUPUESTO Y FINANCIAMIENTO.

9.1. PRESUPUESTO.

La inversión económica que se hará para la realización de este trabajo asciende a la suma de MIL QUINIENTOS DÓLARES AMERICANOS, conforme al siguiente detalle:

RUBRO	COSTO APROX.
	\$
- Bibliografía (libros y revistas jurídicas)	550.00
- Material de oficina (computadora, calculadora)	600.00
- Material de Escritorio (papel, esferográficos, engrapadoras, perforadoras, etc.)	100.00
- Internet	50.00
- Imprevistos	150.00
- Movilización	50.00
TOTAL:	1500.00

9.2. FINANCIAMIENTO.

Los gastos que se detallan anteriormente serán financiados con recursos propios del autor.

10. BIBLIOGRAFÍA.

- ÁLVAREZ GENDIN, Sabino, Derecho Administrativo, Editorial Bosch, Barcelona-España, 2000.
- ANDRADE Santiago, GRIJALVA Agustín, STORINI Claudia, La Nueva Constitución del Ecuador, Estado, Derecho e Instituciones, Editorial Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito-Ecuador, 2010.
- CABANELLAS DE TORRES, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, 8 Tomos, 26ª Edición, Edit. Heliasta, 2001.
- CÓDIGO CIVIL ECUATORIANO, Editorial Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito-Ecuador, 2013.
- CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, Corporación de Estudios y Publicaciones, Ecuador, 2013.
- GRANJA GALINDO, Nicolás, Fundamentos de Derecho Administrativo, Quinta Edición Actualizada, Editorial Jurídica del Ecuador, Quito-Ecuador, 2006.
- GUTIÉRREZ y GONZÁLEZ, Ernesto, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa S.A., México D.F., 2003.
- JARA CRISTI, Manuel, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Nascimento, Santiago de Chile-Chile, 1994.
- JARAMILLO ORDÓÑEZ, Herman, Manual de Derecho Administrativo, Edit., Facultad de Jurisprudencia, UNL, 3ra. Edición, 2001.

- LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, Editorial El Forum S.A., Quito-Ecuador, 2014.
- OLIVERA TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Editorial Harla, México D.F., 2003.
- SÁNCHEZ ZURATY, Manuel, Diccionario Básico de Derecho, Editorial Casa de la Cultura Ecuatoriana, Ambato-Ecuador, 2000.
- VILLEGAS, Benjamín, Tratado de Derecho Administrativo, Editorial Kapeluz, Buenos Aires-Argentina, 1998.

ANEXO N° 2

FORMATO DE ENCUESTA

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

ENCUESTA A ABOGADOS EN LIBRE EJERCICIO

Señor Abogado:

Como Egresada de la Carrera de Derecho me encuentro desarrollando el trabajo de tesis de Abogada con el título: **“ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO CON RELACIÓN A LA REGULACIÓN DEL TRASLADO ADMINISTRATIVO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR SU ESTABILIDAD LABORAL”**, por lo que acudo a Usted para pedirle de manera cordial que responda las preguntas que le formulo enseguida, la información que me proporcione es de mucha importancia para los fines investigativos que me propongo, por lo tanto agradezco su gentil participación.

1. ¿Considera usted que la estabilidad laboral de los servidores públicos está adecuadamente garantizada en la Ley Orgánica de Servicio Público?

SI () NO ()

¿Por qué?

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

2. ¿Conoce usted si el traslado y el traspaso administrativo del servidor público previsto en la Ley Orgánica del Servicio Público, se aplican frecuentemente en la administración pública ecuatoriana?

SI () NO ()

¿Por qué?

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

3. ¿Según su opinión, se cumple por parte de la autoridad nominadora y de las autoridades jerárquicamente superiores, todos los requisitos exigidos en la Ley Orgánica del Servicio Público, para disponer el traslado o el traspaso administrativo?

SI () NO ()

¿Por qué?

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

4. ¿Considera usted, que en todos los casos, la disposición de las autoridades superiores, del traslado administrativo de un servidor público, se realiza a través de un acto con la debida motivación?

SI () NO ()

¿Por qué?

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

5. ¿Cree usted, que en todos los casos en que se dispone el traspaso administrativo, a un lugar distinto del domicilio del servidor público, se cumple con el requisito previo de la presentación por escrito de la aceptación por parte del servidor que va a ser trasladado a otro lugar?

SI () NO ()

¿Por qué?

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

6. ¿Al no cumplirse el requisito de la aceptación por escrito, y disponerse el traspaso, se está afectando el derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos?

SI () NO ()

¿Por qué?

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

7. ¿La Ley Orgánica del Servicio Público contempla actualmente sanciones para las autoridades nominadoras o autoridades jerárquicamente superiores al servidor cuyo traslado o traspaso administrativo se dispone, que incumplan con el requisito de la debida motivación y de la aceptación por escrito previo a disponer el traslado, o el traspaso administrativo a un lugar distinto al del domicilio?

SI () NO ()

¿Por qué?

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

8. ¿Sería conveniente que se realicen reformas a la Ley Orgánica de Servicio Público, a objeto de sancionar a las autoridades responsables de disponer el traslado sin la debida motivación, o el traspaso administrativo de servidores públicos, hacia lugares distintos al de su domicilio, sin cumplir el requisito de la aceptación por escrito previa que debe presentar el servidor trasladado?

SI () NO ()

¿Por qué?

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

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

**UNIVERSIDAD NACIONAL DE LOJA
MODALIDAD DE ESTUDIOS A DISTANCIA
CARRERA DE DERECHO
FORMATO DE ENTREVISTA**

Señor Entrevistado:

Como Egresada de la Carrera de Derecho me encuentro desarrollando el trabajo de tesis de Abogada con el título: **“ANÁLISIS DE LA LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO CON RELACIÓN A LA REGULACIÓN DEL TRASLADO ADMINISTRATIVO DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS CON LA FINALIDAD DE GARANTIZAR SU ESTABILIDAD LABORAL”**, por lo que acudo a Usted para pedirle de manera cordial que responda las preguntas que le formulo enseguida, la información que me proporcione es de mucha importancia para los fines investigativos que me propongo, por lo tanto agradezco su gentil participación.

1. ¿Considera que los actos administrativos a través del cual la autoridad superior dispone el traslado administrativo de un servidor público, cuentan con la debida motivación que exige la Ley Orgánica de Servicio Público?

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

2. ¿Cree usted que en todos los casos de traspaso administrativo de un servidor público, a un lugar distinto al de su domicilio, se cumple con el requisito de la aceptación por escrito de parte del servidor trasladado?

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

3. ¿Al no cumplirse con la debida motivación del traslado, y con el requisito previo de la aceptación por escrito, y disponer que un servidor público se traslade a prestar servicios en un lugar distinto al de su domicilio, se está afectando el derecho a la estabilidad laboral?

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

4. ¿De acuerdo con la Ley Orgánica del Servicio Público, las autoridades nominadoras o las jerárquicamente superiores al servidor

cuyo traslado o traspaso se dispone, reciben alguna sanción por disponer arbitrariamente el traslado o el traspaso administrativo a un lugar distinto al del domicilio, sin contar con la debida motivación y con la aceptación por escrito?

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

5. ¿Sería conveniente que se realicen reformas a la Ley Orgánica de Servicio Público, para sancionar a las autoridades responsables de disponer el traslado administrativo sin la debida motivación, o el traspaso administrativo de un servidor público a un lugar distinto al de su domicilio, sin contar con la autorización previa por escrito?

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

GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

INDICE	Pag
I PORTADA	I
II. CERTIFICACIÓN.....	II
III. AUTORÍA.....	III
IV CARTA DE AUTORIZACION.....	IV
V DEDICATORIA.....	V
VI. AGRADECIMIENTO.....	VI
VII TABLA DE CONTENIDOS.....	VII
1. TÍTULO.....	1
2. RESUMEN.....	2
2.1 ABSTRACT.....	4
3. INTRODUCCIÓN.....	6
4. REVISIÓN DE LA LITERATURA.....	8
4.1 MARCO CONCEPTUAL.....	8
4.1.1 La Administración Pública.	8
4.1.2 El Servicio Público.	14
4.1.3 El Servidor Público.....	18
4.1.4 El Derecho a la Estabilidad Laboral.....	22
4.1.5 El Traslado Administrativo.	26
4.1.6 Traspaso Administrativo.....	27
4.1.7 El Principio de Motivación.	28
4.2. MARCO DOCTRINARIO.....	31
4.2.1. Antecedentes históricos de la administración pública.....	31
4.2.2. Finalidades del Servicio Público.....	34
4.2.3. El Servicio Público en el Ecuador.	36
4.3. MARCO JURÍDICO.	38
4.3.1. Concepto Legal del Servidor Público.....	38
4.3.2 En la Constitución de la República.	40

4.3.3. En la Ley Orgánica de Servicio Público.....	50
4.4. LEGISLACIÓN COMPARADA.....	52
4.4.1. Ley de Servicio Profesional en la Carrera Administrativa de México	52
4.4.2. Ley 18.834 o Estatuto Administrativo de Chile.....	53
4.4.3. Ley 1350 de Colombia.	56
5. MATERIALES Y MÉTODOS.....	57
5.1. MATERIALES.....	57
5.2. MÉTODOS.....	57
5.3. TÉCNICAS.....	59.
5.4. PROCEDIMIENTOS.....	59
6. RESULTADOS.....	61
6.1. RESULTADOS DE LA ENCUESTA.	61
6.2. RESULTADOS DE LA ENTREVISTA.....	78
7. DISCUSIÓN.....	90
7.1. VERIFICACIÓN DE OBJETIVOS.....	90
7.2. CONTRASTACIÓN DE HIPÓTESIS.....	94
8. CONCLUSIONES.....	96
9. RECOMENDACIONES.....	96
9.1. PROPUESTA JURÍDICA.....	102
10. BIBLIOGRAFÍA.....	106
11. ANEXOS.....	109
ÍNDICE.....	138