



UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA
La Universidad Católica de Loja

ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS
MODALIDAD A DISTANCIA

“El Régimen Laboral en el Sector Público”

Trabajo de fin de carrera previo la
obtención del título de Máster en
Derecho Administrativo

Autora:

Naula Quinde Andrea Verónica

Director del trabajo de fin de carrera:

Burneo Valdivieso Julián Mauricio, Mg.

CENTRO UNIVERSITARIO CUENCA

2012

AUTORIZACIÓN DEL DIRECTOR

Yo, Mg. Julián Mauricio Burneo Valdivieso,
DIRECTOR DE LA TESIS

CERTIFICA:

Que el presente trabajo de investigación realizado por la estudiante **ABG. ANDREA VERÓNICA NAULA QUINDE**, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, ajustándose a las normas establecidas por la Universidad Técnica Particular de Loja, por lo que autorizo su presentación.

Loja, 30 de mayo de 2012.

Mg. Julián Mauricio Burneo Valdivieso,
DIRECTOR

AUTORÍA

Yo, ABG. ANDREA VERÓNICA NAULA QUINDE, como autora del presente trabajo de investigación, soy responsable de las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el mismo.

Abg. Andrea Verónica Naula Quinde

AUTORA DE LA TESIS

C.I.: 0104984117

CESIÓN DE DERECHOS

“Yo, ABG. ANDREA VERÓNICA NAULA QUINDE, declaro ser autora del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art. 67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través, o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

Loja, 30 de mayo de 2012.

Abg. Andrea Verónica Naula Quinde
AUTORA DE LA TESIS
C.I.: 0104984117

AGRADECIMIENTO

Agradezco a la Universidad Técnica Particular de Loja, por transmitir todos sus conocimientos, en estos años de estudio y de manera especial al señor Doctor Julián Mauricio Burneo Valdivieso, Catedrático y Director de la presente Tesis, por su guía y consejo durante el desarrollo de esta investigación.

DEDICATORIA

A Dios, por brindarme su guía espiritual e iluminar mi sendero.

A mi familia por el apoyo que me han brindado.

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Certificación del Director
Autoría
Cesión de los Derechos
Resumen
Agradecimiento
Dedicatoria
Índice de contenidos
Introducción

CAPITULO I

ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN LABORAL DEL SECTOR PÚBLICO

- 1.1 Historia del Régimen Laboral Publico".
- 1.2 evolución constitucional del régimen laboral de los servidores públicos.
- 1.3 Marco normativo de la Función Pública.
- 1.4 La carrera administrativa.

CAPITULO II

DEL SERVICIO Y LA FUNCION PÚBLICA EN EL ECUADOR

- 2.1 Regímenes laborales en el estado Ecuatoriano.
- 2.2 el servicio público y los mandatos de la Asamblea Nacional Constituyente.
- 2.3 El sector publico en la nueva Constitución y la actual normativa vigente.
- 2.4 La contratación colectiva en el sector público.
- 2.5 Formas de vinculación con la administración pública.
- 2.6 Entidades empleadoras.

CAPITULO III

ASPECTOS Y REGIMEN JURÍDICO

- 3.1 Ingreso al servicio:
- 3.2 Permanencia en el servicio
- 3.3. Retiro del servicio.
- 3.4 Beneficios y bonificaciones de los servidores públicos
- 3.5 Estabilidad y faltas disciplinarias.

CAPITULO IV

DE LOS SISTEMAS PARA EL DESARROLLO Y CUESTIONAMIENTOS

- 4.1. El Sistema de gestión del talento humano.
- 4.2 La desregulación y flexibilización laboral.

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN

El régimen laboral en el sector público contempla una serie de normas jurídicas o leyes aplicables de acuerdo a cada una de las instituciones públicas enumeradas tanto en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con el artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público. El problema que se ha planteado radica en comprobar el efecto de la nueva normativa, la cual impone cambios en materia de políticas de recursos humanos y remuneraciones, así como el aspecto positivo que el nuevo instrumento jurídico se enmarca en los nuevos preceptos y principios constitucionales, que conciben a la administración pública como un servicio a la colectividad y del ingreso a un puesto público, el mismo que será efectuado mediante un concurso de merecimientos y oposición o la celebración de contratos. Se analiza también la reestructura que esta sufriendo el sector público a nivel nacional con la aplicación de las compras y ventas de renuncias, así como la constitucionalidad y legalidad en la aplicación de las mismas.

INTRODUCCIÓN

El servidor público, para el ejercicio de sus funciones públicas, está vinculado al aparato estatal mediante un régimen de Derecho Público. Los servidores estatales del Ecuador, actualmente se encuentran sometidos al régimen laboral que establece la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) publicada en el mes de noviembre del 2010. Esta situación reciente que se ha producido dentro del régimen laboral ecuatoriano, se presta para analizar las distintas formas que debería tener la contratación de personas dentro del sector público, con nuevos aspectos, como el de los contratos de desempeño, las evaluaciones, las calificaciones, el sistema de capacitación, y varios otros. El problema que se ha planteado radica en comprobar el efecto de la nueva normativa, la cual impone cambios en materia de políticas de recursos humanos y remuneraciones, así como el aspecto positivo que el nuevo instrumento jurídico se enmarca en los nuevos preceptos y principios constitucionales, que conciben a la administración pública como un servicio a la colectividad y del ingreso a un puesto público, el mismo que será efectuado mediante un concurso de merecimientos y oposición que evalúe al interesado.

La presente investigación comprende: una breve reseña histórica de la evolución que han tenido los servidores públicos, con un análisis constitucional. Se analizará lo concerniente a la aplicabilidad de la normativa y reglamentación vigente y los derechos de los servidores públicos.

Miraremos las diferentes entidades vinculadoras de los servidores públicos, y diferenciaremos como están divididos de acuerdo a las funciones desempeñadas en cada una de ellas.

Por último se realizará un análisis detallado de la doctrina, la jurisprudencia y la ley, para poder obtener unas conclusiones claras sobre la favorabilidad o desfavorabilidad de ser un servidor público contribuyendo a suplir en alguna medida los vacíos legislativos si es del caso.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES DE LA LEGISLACIÓN LABORAL DEL SECTOR PÚBLICO

1.1.- Historia del Régimen Laboral Público

Nuestro Código del Trabajo, fue expedido por el Jefe Supremo de la República de ese entonces, el General Alberto Enríquez Gallo, el 5 de agosto de 1938, y luego declarado vigente por la Asamblea Constituyente que lo aprobó por unanimidad el 11 de octubre, se publico en el Registro Oficial del 14 al 17 de noviembre del mismo año.

Históricamente, se conoce que algunas personas notables como los señores, Miguel Ángel Zambrano, realizó la parte más destacada de la codificación con la cooperación de Juan Luis Oquendo, posteriormente se integró una comisión de revisión del Código Laboral, que la integraron a dicha comisión los señores César Cabrera Andrade, Juan Genero Jaramillo y Rafael Vallejo Larrea.

Es necesario enfatizar, que se han proferido varios criterios y opiniones con respecto al Código del Trabajo, se dice por algunos entendidos en la materia que el Código Laboral, no responde a las reales exigencias de los trabajadores, que no es un instrumento legal debidamente y perfectamente acabado, que existe falta de normas de procedimiento, que no permite una aplicación fehaciente en su verdadero sentido y espíritu de la Ley; y de sus Instituciones que se consagran en el Código.

Sin embargo y a pesar de las críticas que se han formulado, existen también criterios favorables de algunos sectores organizados, que afirman que el Código del Trabajo, es un verdadero cuerpo de Leyes que favorecen y protegen a la clase más débil como es la Clase Obrera, que es un Código y su legislación laboral que responde de alguna manera a los anhelos y aspiraciones de la clase obrera, que este mismo Código del trabajo es como producto del esfuerzo y sacrificio e incluso con pérdidas

de la vida de los trabajadores, por alcanzar mayores y mejores condiciones de vida del trabajador y su familia, en definitiva se puede determinar que es el reflejo mancomunado de lucha y acción de los trabajadores de una generación de raigambre a los ideales del humanismo social y democrático.

Pero el derecho laboral, es un ente jurídico dinámico en proceso de una permanente evolución. Es por eso que se han realizado algunas reformas como también codificaciones de fondo y de forma, como estas a saber: una primera codificación se realizó el 4 de septiembre de 1961, que contiene veintisiete decretos reformativos y dos resoluciones interpretativas, una segunda codificación data del 7 de junio de 1971, la misma que se apoyó en ocho decretos reformativos, una tercera del 13 de noviembre de 1986, se sustenta en cincuenta decretos reformativos y tres resoluciones de la H. Corte Suprema de Justicia.

Finalmente es necesario resaltar lo que recoge nuestra Carta Magna, consagrando que el Ecuador es un Estado Social Derecho, en su Art. 33, nuestra Constitución establece *“Que el trabajo, es un derecho y un deber social. Gozará de la Protección del Estado, el que asegurará al trabajador el respeto a su dignidad, una existencia decorosa y una remuneración justa”*¹.

El prestigio y el status social de una entidad pública, dependerán del cumplimiento de las funciones, de la calidad de sus servicios y de la conducta social de los integrantes o servidores públicos. La relación entre la administración pública y sus servidores está regulada por la Ley Orgánica de Servicio Público.

Para efectos de desarrollo armónico administrativo se considera que los servidores públicos son de dos clases funcionarios, y empleados.

El funcionario es aquel que en ejercicio de la potestad pública que la función y la Ley le otorgan, desarrolla labores directivas de la administración, en la satisfacción del interés social.

El Empleado es la persona natural obligada en razón del cargo a un régimen de deberes, funciones y responsabilidades públicas que la Ley y los intereses

¹ Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2012.

permanentes de la administración pública le exigen. Los servidores públicos están sujetos a sanciones disciplinarias previstas en la Ley Orgánica de Servicio Público. Con estos referentes tendríamos entonces, que asumir, que el servicio público, a mas de ser un objetivo claro y expreso de la administración, es una forma de llegar a la comunidad para entrelazar sus necesidades básicas, con lo que el Estado tiene que realizar en su favor, pues toda norma que se contraviene con el bien colectivo, se escapa del propio objeto administrativo, puesto que la finalidad es el bien común, es decir de la mayoría, de quienes en forma comunitaria y prioritaria necesitan atención del Estado.

Para nadie es desconocido que la discrecionalidad administrativa de la que gozan las autoridades, fácilmente puede determinar por intereses personales, la prestancia de un servicio público determinado, dirigido tan solo a grupos específicos, y sin la necesidad de manifestar que eso no sea pertinente, el orden de prioridades en el servicio público es indispensable para delimitar una administración idónea, tal es el caso de realizar servicio público en obras suntuarias, cuando el estado de barrios suburbanos, aun no ha sido atendido con los servicios básicos, de tal manera que el presupuesto estatal, juega también un importante papel en la provisión del servicio, puesto que las políticas económicas deben dirigirse y priorizarse hacia las necesidades básicas y en forma ordenada y secuencial continuar con aquellas que son secundarias y que también se está en la obligación de atender.

La regularidad y la continuidad del servicio, son un reto para la administración, la falta de atención de este determina una mala administración cuya causa identifica mala organización administrativa, si bien es cierto dentro del marco de la jerarquía administrativa, el nivel directivo, provee las políticas, no es menos cierto, que el nivel ejecutivo de coordinación y apoyo, deben vestirse de eficacia, y eficiencia, para el cumplimiento de la gestión, el resultado final siempre, será un buen servicio a la colectividad, identificado en la forma prioritaria y secuencial con que se lo da a la colectividad.

En cuanto a la obligatoriedad e igualdad del servicio, a mas de ser características esenciales del mismo, son presupuestos importantes que debe asumir la administración dentro del marco de equidad y responsabilidad administrativa, unificando conceptos y políticas en torno a un beneficio común e igualitario, esto

determina, que la programación de las instituciones sobre el servicio que prestan es importante, y decisiva en el momento de ejecutarlos, deben antecederlas un estudio pormenorizado de las necesidades sociales, identificando claramente cuáles son las de mayor importancia, e identificando también la característica de similitud entre los sectores comunas, etc., que permita un trato igualitario en la prestación del servicio.

La ley invoca un principio de igualdad para todos en relación a las metas y objetivos del Estado, en lo que concierne a la administración y a los servicios públicos, se determina en la consistencia de la prestación igualitaria de ese servicio, es decir como derecho para todos, sin ninguna limitación, tómesese en cuenta que en determinadas circunstancias legales, ciertos derechos son suspendidos, por efecto de sanciones o penas, sin embargo el enfático principio de regularidad legal, sobre el servicio público, incluye la atención del Estado para toda la colectividad, en cualquiera de sus formas, siendo eminentemente obligatorio para el Estado, prestar dicho servicio.

En cuanto al recurso humano, tanto el prestigio como estatus administrativo, se mide por el rango de sus servidores, por su capacidad intelectual, su prestancia profesional, su calidad humana, don de gentes, y eficacia y eficiencia en su gestión, parámetros medibles de conformidad a los reglamentos administrativos, y evaluables de conformidad al resultado de la gestión administrativa, de tal manera que este recurso humano, está inmerso en los parámetros que miden desde su ingreso, hasta su renuncia, suspensión o destitución, en cualquiera de las formas, el servidor público, en su delación con el Estado, adquiere vida administrativa propia, la misma que debe precautelar, y cuidar, por los serios resultados que pueden devenirse de la falta de atención a su trabajo, el éxito no está en ingresar a la función pública, pues con ello, se cubren solamente ciertas expectativas, el éxito está en cumplir la función, con conocimiento de causa, y delimitando el campo ocupacional o profesional, a las verdaderas razones del cargo que se ocupa, ya que el salirse de la gestión real que debe cumplir el servidor, trastoca toda la organización administrativa, como cuando un Jefe Financiero, realiza gestiones de Contador, o cuando un Jefe está en la necesidad de realizar las del secretario, estos desfases determinan una mala organización administrativa, y como consecuencia el rompimiento del engranaje que debe existir al administrar, y con ello un mal servicio público, habiéndose sacificado una de las metas de la administración.

La mala organización y administración del servicio público en el Ecuador se ha dado durante muchos años, en el cual no existía un control adecuado tanto al momento de contratación de personal idóneo, jamás se realizó evaluación a los servidores públicos dando un desastroso resultado cuando el ciudadano debía suplicar a la administración pública porque esta realice su trabajo de servir a la colectividad.

Es de conocimiento público que este año 2011, ha traído grandes cambios y reformas al servicio público, el Estado Ecuatoriano ha comprado una serie de renuncias a los servidores públicos que llevaban más de 30 o 40 años en el servicio público, personas que se encontraban aferradas a su cargo y que no permitían el ingreso de personas jóvenes, capacitadas y con ganas de trabajar en beneficio de la colectividad. Es decir en este año se ha producido una verdadera revolución en el servicio público ecuatoriano, marcada por una serie de protestas, reclamos y oposición a las evaluaciones y enfrentamiento entre el estado ecuatoriano y sus servidores.

1.2.- Evolución constitucional del régimen laboral de los servidores públicos

En términos amplios el servicio público constituye "toda actividad pública que no sea la militar. Desde el punto de vista histórico, lo civil era lo contrario de lo canónico, de lo penal y de lo internacional.

En nuestra legislación el servicio público remota lo mismo que el servicio administrativo público y se refiere al órgano que comprende a los servidores públicos sometidos a La ley Orgánica de Servicio Público.

La Ley Orgánica del Servicio Público, publicada en el Suplemento del RO. Nro. 294, del 6 de octubre del 2010.

Los estudiosos señalan que desde 1926 el Ecuador dio un salto cualitativo en cuanto al reconocimiento de los servidores públicos, catalogándolos como integrantes de una clase importante, comprometida con el desarrollo nacional.

Se señala también como importante para el servicio público, la carrera administrativa y los servidores públicos la promulgación de la Ley Orgánica de Hacienda el 27 de septiembre de 1.928, la que en su Título V trata de "Los Funcionarios y Empleados Públicos" y regula su nombramiento, cauciones, sueldos, viáticos, licencias y responsabilidades.

El servicio público ecuatoriano comprende a los ciudadanos que ejerzan funciones públicas remuneradas en las instituciones, entidades y organismos del Estado, corporaciones, fundaciones, empresas, compañías y sociedades en las cuales las Entidades del Estado tengan mayoría de acciones o un apoyo total o parcial de capital o bienes de su propiedad de por lo menos en un cincuenta por ciento.

No están comprendidos en el Servicio Público:

- a) Los dignatarios o autoridades elegidos por votación popular;
- b) Los funcionarios elegidos o nombrados por el Congreso Nacional o por el Presidente de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes correspondientes;
- c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional;
- d) Los dignatarios, autoridades o miembros de los cuerpos colegiados o de las corporaciones a cuyo cargo corre los gobiernos de las instituciones;
- e) Los funcionarios y servidores de la Función Legislativa;
- f) Los funcionarios y servidores de la Función Judicial; Ministerio Público, Tribunal Constitucional, Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito de la Provincia del Guayas y funcionarios del Servicio Exterior que se encuentren en funciones fuera del país;
- g) Los trabajadores de las entidades que se rigen por el Código del Trabajo.;
- h) El personal docente e investigadores universitarios, técnico-docente, profesional y directivo que están sujetos a la Ley de Educación Superior, Ley de Carrera Docente y Escalafón del magisterio nacional (Art.5 de la mencionada Ley).

Los servidores comprendidos en los literales e), f), g) Y h) serán sujetos de los derechos, deberes, obligaciones y prohibiciones que establece la Ley de Servicio Público.

1.3.- Marco normativo de la Función Pública

El concepto de Servidor Público lo define la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 229 al determinar *“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.”* sin embargo de una manera más simple podemos definir a un servidor público como todo ciudadano ecuatoriano que labora en cualquiera de las entidades del Estado, en funciones públicas previstas en el nombramiento o el contrato, a cambio de una remuneración determinada en el presupuesto correspondiente, y que se encuentra sujeto a lo que determina el La Ley Orgánica de Servicio Público y su correspondiente reglamento en relación a su ingreso, estabilidad, promoción y ascensos y los reconocimientos económicos. Entre los servidores públicos no están incluidos los obreros, quienes se rigen por el Código del Trabajo.

Los servidores públicos pueden ser: autoridades, funcionarios o empleados, los cuales se encuentran clasificados de acuerdo al trabajo que realizan en servidores públicos de diferentes grados, variando así sus funciones, responsabilidades como su remuneración económica, por ejemplo servidores públicos de apoyo, servidor público 1, 2, 3, 4, 5,6, 7, 8, etc.

Son autoridades, quienes ejercen funciones decisorias jurisdiccionales, como es el caso de los Intendentes, Comisarios de Policía, Tenientes Políticos, Comisarios de Salud, Comisarios Municipales, Directores Regionales, etc.

Son funcionarios: quienes generalmente, ejercen funciones de representación con poder de decisión administrativo, como los Prefectos, Alcaldes, Rectores de Colegios y Universidades.

Empleados públicos: son aquellos que cumplen funciones propias de la administración pública, fuera de las que están reservadas para las autoridades y funcionarios.

Las instituciones en las que laboran los servidores públicos se encuentran previstas en el Art. 225 de la Constitución, y son las siguientes:

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

Dentro de una institución pública, se encuentran un sin número de personas que trabajan para el estado, en diferentes áreas, con diferentes responsabilidades y amparados por diferentes normas, hago esta observación debido a que dentro de una institución pública podemos encontrar tanto, empleados, como también trabajadores, si bien la Constitución de la República del Ecuador reconoce derechos irrenunciables, intangibles, una remuneración justa e inembargable a favor de las personas trabajadoras, estos dos grupos se rigen por leyes absolutamente diferentes en el caso de los trabajadores se encuentran regulados por el Código de Trabajo como un ejemplo el chofer, el conserje del Consejo Provincial y en el caso de los empleados se encuentran regulados por la Ley Orgánica de Servicio Público y su respectivo Reglamento, debo aclarar que independiente mente de las normas que rijan su actividad laboral, estos sectores también deben cumplir con las normas que se dicten por las diferentes Autoridades, en el caso de los Decretos Ejecutivos dictados por el Presidente de la Republica, los Acuerdos Ministeriales dictados por el Ministro de Relaciones Laborales, tratados internacionales y resoluciones de

Organizaciones Laborales en el caso de la Organización Internacional de Trabajo, que sean dictados y afecten su relación laboral con el Estado Ecuatoriano, las cuales son de inmediato cumplimiento.

1.4.- La Carrera Administrativa

Es un sistema de gestión que permite promover el desarrollo y profesionalización del personal civil a la Administración Pública, para elevar la productividad y calidad de los servicios públicos. Se ingresa a ella por mérito, honestidad e idoneidad. En la actualidad para el ingreso al servicio público se aplica la meritocracia, es decir aquellas personas que posean capacitación, experiencia, y estudios especializados poseen mayores oportunidades para que sean los posibles ganadores dentro de un concurso abierto o interno de mérito y oposición.

La situación del servidor público cambia a partir de la implantación de la carrera administrativa, que rige su ingreso, ascenso, control y conclusión e el servicio público, cuyos lineamientos generales los podemos resumir así:

- En la selección del personal en forma de libre competencia para las personas que cumplan las condiciones del puesto de que se trate, es decir aquellas que cumplan con las bases del concurso y con los requisitos deberán competir para acceder al cargo.
- En la inamovilidad, sino existen motivos justificados para la remoción, estabilidad laboral.
- En la jubilación después de determinados años de servicio.
- En el derecho de ascenso, solo mediante los respectivos concursos de merito y oposición.
- En deberes especiales como servidor son honestidad, responsabilidad, respeto, acatamiento a las órdenes superiores, discreción, etc.

Los servidores deben cumplir las condiciones mínimas para ser admitido en determinado puesto administrativo, cuya inobservancia puede acarrear la nulidad de los nombramientos, por ejemplo se encuentran impedidos de ejercer un cargo público, recaen en las figuras de nepotismo o pluriempleo, etc. La ley establece los

derechos que corresponden a los funcionarios admitidos para entrar a la carrera administrativa, y estos derechos son irrenunciables, el goce de estos beneficios no comienza antes de la inscripción en el escalafón administrativo o la emisión del correspondiente nombramiento definitivo, el mismo que es entregado, superado el periodo de prueba.

El derecho de inamovilidad del funcionario de carrera administrativa no es absoluto, pero si es principio general que solo puede ser invalidado en el caso de que el empleado cometa una falta a sus deberes legales, el servidor es absolutamente responsable por los actos que cometa en ejercicio de sus funciones, responsabilidad que viene señalada en el artículo 233 de la Constitución de la República del Ecuador que determina *“Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aun cuando no tengan las calidades antes señaladas.”*, en cuyo caso se iniciará un sumario administrativo en contra del funcionario, el mismo que al concluir y al demostrarse la culpabilidad del servidor este podrá ser destituido de su cargo. Puede ocurrir también un despido, es decir una terminación de la relación laboral de manera unilateral, por parte de la Institución Pública, lo cual exige un procedimiento especial que concluirá con un reconocimiento económico a favor del empleado.

En los procesos de sumarios administrativos iniciados en contra de un servidor público debe garantizarse el derecho a la defensa, que incluirá el derecho a actuar la prueba que considere necesaria para su defensa, contara con la asistencia de un abogado defensor, tiene derecho a ser escuchado y deberá cumplirse de conformidad con la LOSEP y su reglamento.

La ley garantiza también al funcionario de carrera en caso que se halle vacante un cargo de mejores condiciones dentro de la jerarquía especial del ramo, participar en el concurso para optar a ocupar el cargo vacante, según sus méritos y competencia.

CAPÍTULO II

DEL SERVICIO Y LA FUNCIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR

2.1.- Regímenes laborales en el Estado Ecuatoriano

En el Ecuador quién labora en aquellas entidades creadas por el Estado se las denominan comúnmente FUNCIONARIO O SERVIDOR, que es toda persona que desempeña una función permanente o estable, que ejerce funciones de dirección o administración, la misma que por ley, elección, nombramiento o contrato, presta servicios a entidades públicas o semipúblicas, con la finalidad de prestar un servicio y satisfacer una necesidad de carácter general. Nuestra Carta Magna en su artículo 227 señala *“La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”*.

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

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

En el año 2009, se fusiona la Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES, y el Ministerio de Trabajo y Empleo, y se crea el Ministerio de Relaciones Laborales según Decreto No. 10 de fecha 13 de Agosto de 2009, fusión estratégica que realizar de manera conjunta un correcto control y vigilancia al sector laboral del Ecuador, creándose dos grandes Viceministerios, regulados por normativa absolutamente diferente esto es el Viceministerio del Servicio Público regido por la Ley Orgánica de Servicio Público y

el Viceministerio de Trabajo y empleo regido por el Código de Trabajo. El Ministerio de Relaciones Laborales cuenta con Direcciones Regionales de Trabajo, que se encuentran facultadas para absolver las consultas relativas a las leyes y reglamentos del trabajo, velar por la unificación de la jurisprudencia administrativa del trabajo, imponer multas y sanciones, resolver reclamos colectivos de trabajadores, disponer las inspecciones a empresas industriales y no industriales para verificar la existencia de certificados médicos de menores, verificar el cumplimiento de la aplicación de los mandatos constituyentes, ejercitar la mediación laboral en los conflictos colectivos de trabajo, aprobar los reglamentos internos de trabajo, aprobar los reglamento de seguridad y salud en el trabajo y aprobar los cambios de horarios y turnos de trabajo, etc. cuyas delegaciones se encuentran a nivel nacional ubicadas en las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato, Portoviejo, Ibarra y Loja.

El Ministerio de Relaciones Laborales entre otras obligaciones debe velar por el cumplimiento de los derechos y obligaciones del empleador como trabajador, obligación legal que la puede ejercer por medio de su capacidad sancionadora, es decir en caso de verificación de incumplimientos esta facultado para multar al infractor de los derechos sea el empleador o trabajador.

La Constitución Art. 34 *“El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado... El Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social, que incluye a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.”* El derecho al trabajo lleva implícito el derecho a la seguridad social conforme el Art. 33 de la Carta Magna, el trabajo es un DERECHO, y UN DEBER SOCIAL, y además UN DERECHO ECONÓMICO y hace énfasis en proteger entre otros aspectos, el derecho al trabajo de los adultos mayores, los jóvenes y la mujer embarazada, en igualdad de condiciones, para evitar el abuso y el discrimen.

El indicado cuerpo legal, en el Derecho de Libertad, establece también el derecho a la libertad de trabajo; el derecho a la libertad de contratación, prohibiendo la esclavitud, la explotación, la servidumbre, el tráfico y trata de seres humanos, para

erradicar toda forma de violación de la libertad. Fomenta además, la libertad de género a través de políticas del Estado, que deberá brindar asistencia técnica para su obligatoria aplicación en el sector público.

El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y a la vez un deber y responsabilidad primordial del Estado.

Este derecho se regirá por los principios de: solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación, destinado a la atención de las necesidades individuales y colectivas. Si bien la seguridad social siempre ha sido un derecho del trabajador, servidor público y una obligación del empleador, el Estado para garantizar el ejercicio de este pleno derecho a la seguridad social, que incluye a la personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo autónomo y a quienes se encuentren en situación de desempleo, deberá dictar y cambiar una serie de nuevas leyes y políticas empezando desde la reforma a nuestro Código de Trabajo, debido a que ya es considerada la violación a este derecho como un delito, cometido por el empleador y cuya sanción está por definirse.

Todos los derechos constitucionales indicados, para su efectividad tienen en nuestra legislación el Código de Trabajo y toda la legislación y reglamentación afín con la aplicación de dicho Código. El Art. 325 de la Constitución manifiesta, que el Estado garantizará el derecho al trabajo, reconoce todas las modalidades de trabajo, en relación de dependencia o autónomas, con inclusión de labores de autosustento y cuidado humano, y como actores sociales productivos, a todas las trabajadoras y trabajadores.

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

- 1) El Estado garantizará el pleno empleo y la eliminación del subempleo el desempleo.
- 2) Los derechos laborales, son irrenunciables e intangibles.

- 3) En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, éstas se aplicaran en el sentido mas favorable a las personas trabajadoras.
- 4) A igual trabajo, igual remuneración.
- 5) Toda persona tendrá derecho a desarrollar sus labores en un ambiente adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar.
- 6) Toda apersona rehabilitada después de un accidente de trabajo o enfermedad, tendrá derecho a ser reintegrada al trabajo y a mantener la relación laboral, de acuerdo con la ley.
- 7) Se garantizará el derecho y la libertad de organización de las personas trabajadoras, sin autorización previa.
- 8) El Estado estimulará la creación de organizaciones de trabajadoras, trabajadores, empleadores y empleadoras de acuerdo con la ley, y promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente, con alternabilidad en la dirección.
- 9) Para todos los efectos de la relación laboral en las instituciones del Estado, el sector laboral estará representado por una sola organización.
- 10) Se adoptará el dialogo social para la solución de conflictos de trabajo.
- 11) Será válida la valida la transacción en materia laboral, siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa o Juez competente.
- 12) Los conflictos de trabajo, en todas las instancias serán sometidos a Tribunales de Conciliación y Arbitraje.
- 13) Se garantizará la contratación colectiva entre personas trabajadoras y empleadoras, con las excepciones que establezca la ley.
- 14) Se reconocerá el derecho a la huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias en estos casos. Las personas empleadoras tendrán derecho al paro de acuerdo con la ley.
- 15) Se prohíbe la paralización de servicios públicos. La ley establecerá límites que aseguren el funcionamiento de dichos servicios.
- 16) En las instituciones del Estado y en las entidades de derecho privado, en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, quienes cumplan actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, se sujetarán a las leyes que regulen la administración pública. Aquellos que no

se incluyen en esta categorización estarán amparados por el Código del Trabajo.

Conforme al Art. 327 de la Carta Magna, la relación laboral entre personas trabajadoras y empleadoras, será bilateral y directa.

La misma norma prohíbe toda forma de precarización intermediación laboral y la tercerización las actividades propias y habituales de la empresa o persona empleadora, la contratación por horas, o cualquier otra forma de precarización que afecte los derechos de las personas trabajadoras en forma individual o colectiva. El incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley.

La remuneración debe ser justa, conforme al Art. 328 de la Constitución, será justa, con un salario digno, que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia. En la actualidad ya se emitió el Acuerdo Ministerial 0005-2012, dictado en fecha 13 de enero de 2012, el mismo que regula el cálculo y la forma de pago del salario digno y su registro en el Ministerio de Relaciones Laborales, esta compensación económica favorecerá a los trabajadores que no alcanzaron a ganar el año 2011 una remuneración mínima de USD350,07 dólares por mes, así como también incluye los rubros que deben ser considerados para este cálculo.

El Estado fijará y revisará anualmente, el salario básico establecido en la ley, de aplicación general y obligatoria.

El pago de remuneraciones se dará en los plazos convenidos y no podrá ser disminuido ni descontado, salvo con autorización expresa de la persona trabajadoras y de acuerdo con la ley.

Lo que el empleador deba a las trabajadoras y trabajadores, por cualquier concepto, es considerado crédito privilegiado de primera clase, con preferencia aún a los hipotecarios.

Para el pago de indemnizaciones, la remuneración comprende todo lo que perciba la persona trabajadora en dinero, en servicios o en especies, inclusive lo que reciba por los trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios o cualquier otra retribución que tenga carácter normal. Se exceptuarán el porcentaje de utilidades, los viáticos o subsidios ocasionales y las remuneraciones adicionales.

Las personas trabajadoras del sector privado, tienen derechos a participar de las utilidades líquidas de las empresas, de acuerdo con la ley. La ley fijará el límite de esa participación en las empresas de explotación de recursos no renovables. En las empresas en las cuales el Estado tenga participación mayoritaria, no habrá pago de utilidades todo fraude o falsedad en la declaración de utilidades que perjudique este derecho se sancionará por la ley.

El derecho al acceso al empleo en igualdad de condiciones, se establece en el Art., 329 de la Constitución, y manifiesta, que las jóvenes y los jóvenes, tendrá derecho de ser sujetos activos en la producción, así como en las labores de auto sustento, cuidado familiar e iniciativas comunitarias. Se impulsarán condiciones y oportunidades con este fin.

Para el cumplimiento del derecho al trabajo en las comunidades, pueblos y nacionalidades, el estado adoptará medidas específicas para eliminar discriminaciones que las afecten, reconocerá y apoyará sus formas de organización del trabajo, y garantizará el acceso al empleo en igualdad de condiciones.

Se reconocerá y protegerá el trabajo autónomo y por cuenta propia, realizado en espacios públicos, permitidos por la ley y otras regulaciones. Se prohíbe toda forma de confiscación de sus productos, materiales o herramientas de trabajo.

Los procesos de selección, contratación y promoción laboral se basarán en requisitos de habilidades, destrezas, formación, méritos y capacidades se prohíbe el uso de criterios e instrumentos discriminatorios, que afecten la privacidad, la dignidad e integridad de las personas.

El Estado impulsará la formación y capacitación para mejorar el acceso y calidad del empleo y las iniciativas de trabajo autónomo.

El Estado velará por el respeto a los derechos laborales de las trabajadoras y trabajadores ecuatorianos en el exterior, y promoverá convenios y acuerdos con otros países para la regularización de tales trabajadores.

El Art. 330 de la Constitución, establece que se garantizará la inserción y accesibilidad en igualdad de condiciones al trabajo remunerado de las personas con discapacidad, el Estado y los empleadores implementarán servicios sociales y de ayuda especial para facilitar su actividad. se prohíbe disminuir la remuneración del trabajador con discapacidad por cualquier circunstancia relativa a su condición.

Los porcentajes para el año 2012, para insertar personas con discapacidad dentro de una empresa es del 4% para el sector privado y el 3% el sector público, obligación que surge cuando un empleador posee más de 25 trabajadores.

El Art. 331 de la Carta Magna, establece que el Estado garantizará a las mujeres igualdad en el acceso al empleo, a la formación y promoción laboral y profesional, a la remuneración equitativa, y a la iniciativa de trabajo autónomo. Que es una conquista laboral del género femenino, a tal punto que el Estado debe adoptar todas las medidas para eliminar las desigualdades, se prohíbe toda forma de discriminación, acoso o acto de violencia de cualquier índole, sea directa o indirecta, que afecte a las mujeres en el trabajo, los Jueces competentes como las diferentes organizaciones y fundaciones creadas para la protección de la mujer, se encuentran pendientes de que esta conquista se cumpla.

El Art. 332 manifiesta que el Estado garantizará el respeto a los derechos reproductivos de las personas trabajadoras, lo que incluye la eliminación de riesgos laborales que afecten la salud reproductiva, el accesos y estabilidad en el empleo sin limitaciones por embarazo o número de hijas e hijos, derechos de maternidad, lactancia y el derecho de licencia por paternidad, se prohíbe, el despido de la mujer trabajadora, asociado a su condición de gestación y maternidad, protección que se encuentra respaldada por la indemnización a la que se ve obligado a pagar el empleador que despidiese a su trabajadora por causa de embarazo,

correspondiéndole el valor equivalente a un año de trabajo y considerando para dicha indemnización la última remuneración percibida.

Posee también el derecho de licencia por maternidad, correspondiéndole un total de 12 semanas de descanso con remuneración completa, dividiéndose en dos semanas antes del parto, y 10 semanas después, su remuneración es cancelada en porcentajes entre el IESS y el empleador, en el primer caso reconocerá el 75% y el empleador el 25% de su última remuneración.

El Estado promoverá un régimen laboral que funcione en armonía con las necesidades del cuidado humano, que facilite servicio, infraestructura y horario de trabajo adecuados; de manera especial, proveerá servicios de cuidado infantil, de atención a las personas con discapacidad y otros necesarios para que las personas trabajadoras puedan desempeñar sus actividades laborales; e impulsará la corresponsabilidad y reciprocidad de hombres y mujeres en el trabajo doméstico y en las obligaciones familiares.

La protección de la seguridad social se extenderá de manera progresiva a las personas que tengan a su cargo el trabajo familiar no remunerado en el hogar, conforme a las condiciones generales del sistema y la ley.

La Constitución en el Título VII denominado Régimen del Buen Vivir, consta su CAPÍTULO I acerca de la inclusión y equidad, y en el párrafo 3° se refiere a la seguridad social.

Así, en su art. 367, manifiesta que el sistema de seguridad social es público y universal, no podrá privatizarse y atenderá todas las necesidades contingentes de la población la protección de las contingencias se hará efectiva a través del seguro universal obligatorio y de sus regímenes especiales.

El sistema se guiará por los principios del sistema nacional de inclusión y equidad social y por los de obligatoriedad, suficiencia, integración, solidaridad y subsidiaridad.

En el art. 368 se establece que, el sistema de seguridad social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia. El estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social.

Conforme al art. 369, el seguro universal obligatorio cubrirá las contingencias de enfermedad, maternidad, paternidad, riesgo de trabajo, cesantía, desempleo, vejez, invalidez, discapacidad, muerte y aquellas que defina la ley. Las prestaciones de salud de las contingencias, de enfermedad y maternidad se brindarán a través de la red pública integral de salud.

El seguro universal obligatorio se extenderá a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado, se financiarán con aportes y contribuciones del estado la ley definirá el mecanismo correspondiente.

La creación de nuevas prestaciones estará debidamente financiada.

Según el art. 371, las prestaciones de la seguridad social, se financiarán con el aporte de las personas aseguradas en relación de dependencia y de sus empleadoras y empleadores; con los aportes de las personas independientes aseguradas; con los aportes voluntarios de las ecuatorianas y ecuatorianos domiciliados en el exterior; y con los aportes y contribuciones del Estado.

Los recursos del Estado destinados para el seguro universal obligatorio, constarán cada año en el presupuesto general del estado y serán transferidos en forma oportuna.

Las prestaciones en dinero del seguro social no serán susceptibles de cesión, embargo o retención, salvo los casos de alimentos debidos por ley o de obligaciones contraídas a favor de la institución aseguradora, y estarán exentas del pago de impuestos.

La disposición transitoria vigésimo quinta, se refiere a innovaciones referentes al salario y la jubilación universal de los adultos mayores; así manifiesta, que la revisión anual del salario básico se realizará con carácter progresivo, hasta alcanzar el salario digno de acuerdo a lo dispuesto en la constitución. El salario básico tenderá a ser equivalente al costo de la canasta familiar, la jubilación universal para los adultos mayores, se aplicará de modo progresivo.

Esto es lo que en definitiva nos trae la Constitución de la República, referente al derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social.

De la Constitución de la República, se deriva en resto de cuerpos legales, de los cuales existen actualmente algunos y otros que conforme se observa de la abundante exposición que hace la Carta Magna, para garantizar los derechos, se habrán de dictar en el futuro una serie de leyes y reglamentos para la aplicación completa, progresiva y total de todas sus normas constitucionales.

Entre las leyes actuales, se cuenta el Código del Trabajo, cuyo fundamento constitucional se observa a través de todas sus normas.

Respecto de la seguridad social, existe la Ley de Seguro Social y su reglamento, cuerpos legales, que en futuro para ponerse acordes con los mandatos constitucionales, deben recibir si no nueva regulación normativa, nuevas leyes y reglamentos afines, que aún están por crearse y promulgarse.

Nuestro Código del Trabajo, norma y regula el derecho al trabajo, recogiendo los preceptos constitucionales básicos, tales como el derecho pro trabajador, el derecho a la remuneración, con una innovación de que a trabajo de igual valor corresponde igual remuneración, esto significaría que el trabajo en sus tantas modalidades, el estado habrá de calificar la labor y por decreto conferirle un valor, y asignarle una igual remuneración, con lo cual no habría duda acerca del monto de la remuneración del trabajador.

El Código del Trabajo por lo tanto, regula, dentro del Derecho al Trabajo, haciendo una sinopsis:

El contrato de trabajo, en sus modalidades, escrito, verbal, tácito, reconociendo como contrato ciertas prestaciones en las que no se habría pactado taxativamente el contrato de trabajo.

Todo trabajo debe ser pagado, a nadie se lo puede obligar a realizar trabajos gratuitos.

La remuneración en todas sus formas, debiéndose tomar en cuenta que existe en la ley el organismo o secretaría encargada de regular las remuneraciones de los trabajadores y realizar regularmente los ajustes necesarios de acuerdo a las circunstancias económicas del país que es el CONADES.

Se conservan los sueldos adicionales, denominados décimo tercero que recibió el nombre de bono navideño y el décimo cuarto sueldo, que recibió el nombre de bono escolar.

Se regula sobre las vacaciones, a las que tiene de derecho el trabajador, de quince días de vacación por año de labor, o su equivalente proporcional temporal, y también su equivalente en dinero.

Se regula la labor del trabajador en general, y se establece especialmente en leyes afines, modalidades de trabajo en una gran cantidad y sus respectivas remuneraciones, formas de contrato, utilizándose especialmente el contrato escrito obligatorio, incluso inscrito ante la Autoridad Administrativa correspondiente, sin perjuicio de los derechos del trabajador en casos en que se lo haya hecho verbal. Asimismo, se regula el aspecto ético tanto para trabajadores como para empleadores, al establecerse las obligaciones de ambas partes en el Código del Trabajo.

Se regula las formas de terminación del contrato de trabajo, entre las que se cuenta el desahucio conforme a ley, el visto bueno tanto el que puede ser dado al trabajador por parte del empleador, o del empleador al trabajador, aplicando explícitas disposiciones del código del trabajo en las que se cuenta una gran cantidad de causales, y el despido intempestivo, que es una forma de dar por terminado el contrato de trabajo en forma unilateral, por parte del empleador, quizá constituyendo

en la gran mayoría de los casos un abuso, pero que crea el derecho a una indemnización pecuniaria a favor del trabajador despedido intempestivamente.

El Código del Trabajo regula todo lo relativo a ciertas contingencias, como son el servicio militar, la maternidad, ahora se habla también de un derecho por paternidad, y todo lo relativo a indemnizaciones: como en los casos de accidente de trabajo, muerte por accidente de trabajo, enfermedades profesionales, pago de complemento de remuneraciones, así como sanciones contra el empleador moroso, y se ha estipulado en la ley el pago de intereses sobre lo que el empleador le adeuda al trabajador. Además se establece la transacción en materia laboral, que no está prohibida, pero que parece mantener un contrasentido, pues que se permite siempre que no implique renuncia de derechos laborales, que se ha consagrado tanto en la Constitución como en el Código del Trabajo, como irrenunciables, pero conocido es que toda transacción, para ser tal, generalmente implica alguna forma de renuncia, incluso para ambas partes, por lo que sea dar ante la Autoridad Administrativa o ante el Juez Competente.

Se regula el trabajo colectivo, y los contratos colectivos, que deben ser realizados en el tiempo que la ley laboral establece, así como sus periódicas revisiones, se garantiza el derecho a la huelga en el caso de los trabajadores reclamantes, y también el paro en el caso de los empleadores, según sus circunstancias.

El Mandato Constituyente No. 8 eliminó y prohibió la tercerización, intermediación laboral, contratación laboral por hora y cualquier forma de precarización de las relaciones laborales fue dictado el 30 de marzo de 2008, tiene calidad de Ley Orgánica según el artículo 2 del mandato constituyente número 1, motivo por el cual es de obligatorio cumplimiento. En su contenido también posee normas que sancionan la violación a los derechos de los trabajadores como es el caso del artículo 7 *ibidem* el mismo que señala *“El Director Regional del Trabajo impondrá multas de un mínimo de tres y hasta un máximo de veinte sueldos o salarios básicos unificados del trabajador en general, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 95 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Igual sanción se impondrá en caso de violación de las regulaciones del presente Mandato.”* Capacidad sancionadora reconocida por el Código de Trabajo y ratificada por este mandato.

El Mandato Constituyente N, 8 garantiza una relación laboral directa y bilateral, eliminando la deshumanización del trabajo, que con el transcurso de los años se ha convertido en simple mercancía, regula también la contratación colectiva y aquellos abusos desmedidos por parte de los trabajadores.

Este mandato es de primordial importancia hoy en día al momento de exigir el cumplimiento de los derechos y obligaciones tanto de los trabajadores como empleadores.

Nuestro Código de Trabajo a sufrido grandes reformas una de las más importantes fue justamente por la expedición del Mandato Constituyente N.8

La contratación colectiva se ha prestado para que muchos sectores obreros abusen de ella, negociando y aprobando beneficios desmedidos a favor de los trabajadores, sobre todo aquellos que laboraban en instituciones públicas cuyo presupuesto provenía del Estado Ecuatoriano, es decir los recursos del estado eran mal gastados desviando su inversión a favor del bienestar común y no solo de un grupo de personas que antiguamente laboraban en el sector público y que se favorecían de su condición.

Pero no todo es malo, a lo largo de la historia también se ha normado y alcanzado grandes conquistas laborales como por ejemplo el derecho a la Seguridad Social, como es el fondo de reserva, que ha recibido recientemente una nueva regulación a favor de los trabajadores, se establece la jubilación patronal, que es un derecho adquirido como una conquista laboral, quizá en el futuro podría llegar a desaparecer, al implementarse a nivel nacional el seguro universal obligatorio.

Del derecho de protección a los derechos laborales se deriva la forma cómo el trabajador, puede reclamar y protegerlos, así el Código del Trabajo ha regulado el procedimiento a seguirse para obtenerse el reclamo de los derechos conculcados del trabajador, sin perjuicio de que el empleador pueda también por su parte exigir el cumplimiento al trabajador. Por consiguiente, tenemos la administración de justicia, incluyendo la nueva modalidad constitucional de la justicia indígena.

Para reclamar sus derechos el trabajador puede acudir a la Autoridad de Trabajo en sede administrativa, que en este caso suele ser el Inspector Provincial del Trabajo generalmente, o el Director Regional del Trabajo y Servicio Público, que puede conocer solicitudes de visto bueno, desahucios y reclamos, tanto de trabajadores como de empleadores, inclinándose la autoridad a proteger a la clase trabajadora, por razones obvias de carácter económico precario. Pudiendo imponer la Autoridad Administrativa, sanciones de multa especialmente, contra los empleadores que incurrir en infracciones específicas de carácter laboral generalmente.

Es decir la Autoridad de Trabajo posee capacidad sancionadora, reconocida por el mismo Código de Trabajo y además por el Mandato Constituyente No. 8, artículo 7, que le otorga la potestad a la Directora Regional De Trabajo y Servicio Público de imponer multas de hasta 20 remuneraciones básicas unificadas.

Hace falta la regulación de la ley, para que los reclamos especialmente de los trabajadores ante la Autoridad Administrativa, tengan una mayor efectividad, y para que las resoluciones no sean solamente un informe, sujeto a impugnación, sino para que tenga fuerza de sentencia en materia laboral y la consiguiente ejecución de un fallo.

La forma de reclamar, el trabajador, especialmente cuando no ha sido posible llegar a un acuerdo ante la Autoridad Administrativa, es ante el Juez competente o Juez del Trabajo, para lo cual se ha establecido el trámite oral, que si bien es una modalidad efectiva, no deja por ello de ser dispendiosa y lenta, lo que es utilizado por los empleadores morosos, que conocen del particular, de no dar arreglo a una situación laboral, sino que exigen que se proceda a demandar ante el Juez Competente, conociendo que el trabajador por lo general, carece de dinero y está en una situación económica caótica, lo cual se agrava mucho más cuando el trabajador es extranjero.

Se ha previsto en el Código del Trabajo, por lo tanto las normas de procedimiento, y normas para la etapa de impugnación, con el recurso de apelación de la sentencia, que conoce la sala de lo laboral y social de la Corte Provincial, y por último el recurso de casación que se tramita ante la Sala Correspondiente de la Corte Nacional de Justicia del Ecuador en la Capital de la República.

En resumen: del derecho al buen vivir, se deriva el derecho a la salud, y de este una serie de derechos entre los que se cuenta el derecho al trabajo y a la seguridad social, como pilares principales de la legislación laboral.

Del derecho de libertad, entre otros nace el derecho a elegir el trabajo y el derecho a aceptarlo.

Del derecho de protección, se deriva las formas como el trabajador puede reclamar sus derechos laborales, utilizando el servicio de la Autoridad Administrativa o el de la administración de justicia.

Sobre materia laboral, y especialmente en legislación que proteja debida y adecuadamente al trabajador, debido a los avances sociales constantes en la actual Constitución de la República, la labor legislativa de la Asamblea Nacional habrá de proveer en el futuro.

2.2.- El servicio público y los mandatos de la Asamblea Nacional Constituyente

La pertenencia al régimen del Código del Trabajo impide a un servidor pasar al otro régimen - el régimen de servicio civil - en forma temporal, para subrogar a otro, pero es posible pasar de un régimen de servicio civil a un régimen laboral o viceversa, siempre que termine la anterior relación, sin que esto pueda considerarse antecedente para una liquidación o finiquito "pues no se trata de despidos ni de terminación definitiva de las relaciones laborales".

La Constitución establece como regla general que el personal público se regirá por "las leyes que regulan la administración pública", vale decir la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP). No obstante, los obreros de estas instituciones se someten al Código del Trabajo. Esta regla general, sin embargo, se aplica solamente en las instituciones del sector público que ejerzan "actividades que no puedan delegar al sector privado, ni éste pueda asumir libremente". En cambio, en las instituciones públicas que ejerzan actividades que sean delegables en forma "total o parcial" por el sector privado "las relaciones con sus trabajadores se regularán por el Código de Trabajo, con excepción de las funciones de dirección, gerencia,

representación, asesoría, jefatura departamental o equivalentes", que se sujetan a la Ley Orgánica de Servicio Público.

Las relaciones de las instituciones comprendidas en los numerales 1, 2, 3 y 4, del Art. 118 y de las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal, con sus servidores, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública, salvo las de los obreros, que se regirán por el Derecho Laboral.

Cuando las instituciones del Estado ejerzan actividades que no puedan delegar al sector privado, ni éste pueda asumir libremente, las relaciones con sus servidores, se regularán por el derecho administrativo, con excepción de las relacionadas con los obreros, que estarán amparadas por el derecho del trabajo.

La Asamblea Nacional Constituyente ha promulgado varios instrumentos jurídicos, denominados Mandatos Constituyentes. En materia laboral, específicamente los mandatos 2, 4 y 8, con los que se vulneraron principios constitucionales y convenios internacionales afectando derechos (que se entiende eran intangibles e irrenunciables), y a las instituciones de la Libertad Sindical y la Negociación Colectiva.

El derecho al trabajo se vio seriamente quebrantado con el Mandato N.4 que propicio los despidos masivos, cuando redujo considerablemente las indemnizaciones a favor de los trabajadores agraviados por la utilización de la ilegal figura del Despido Intempestivo.

Con el Mandato 08, en el que supuestamente se abolió toda forma de precarización del trabajo, quienes estuvieron en esa condición quedaron en indefensión luego de un año de su vigencia; porque los empleadores, públicos y privados, asumieron que la estabilidad fue sólo por ese período de tiempo.

2.3.- El sector público en la nueva Constitución y la actual normativa vigente

Dentro de la actual Constitución del Ecuador, se encuentran artículos en materia laboral del sector público que presentan contradicciones dentro del mismo cuerpo legal:

El Art. 229 inciso 3, que establece que: “*los obreros y obreras del sector público estarán sujetos al Código del Trabajo*”, lo que fue interpretado por el Gobierno en el sentido de que los demás trabajadores, calificados como servidores, se sujetarán a las Leyes que regulan la Administración Pública; por lo tanto sin acceso a derechos sindicales.

En el Art. 326, numeral 16 se ordena quienes estarán sujetos a las leyes del derecho administrativo, incluyendo a los trabajadores que realizan actividades administrativas o profesionales; segregándolos por el tipo de trabajo que ejecutan y profundizando de la división social del trabajo.

El numeral 8 se que dice: “El Estado estimulará las organizaciones de trabajadoras y trabajadores, y empleadoras y empleadores, de acuerdo con la ley; y promoverá su funcionamiento democrático, participativo y transparente con alternabilidad en la dirección”, situación aparentemente positiva, pero que determina un grave riesgo de injerencia gubernativa en las organizaciones afectando los principios de independencia y autonomía, por ende de la Libertad Sindical.

En el numeral 14 del mismo artículo: “se reconoce el derecho a la Huelga. Pero a continuación, en el numeral 15, se prohíbe la paralización de todos los servicios públicos; por lo tanto el derecho es nulo para los trabajadores y trabajadoras del sector público.

Haciendo un repaso, es deducible que en esta Constitución no existe una distinción clara y jurídicamente fundamentada entre servicios públicos esenciales y no esenciales, de conformidad con lo que establecen las normas y recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo para el pleno cumplimiento de los convenios. Ocurre más bien lo contrario. Dirigentes y trabajadores que en ejercicio de su derecho a la protesta suspenden sus actividades son amenazados y reprimidos con sanciones administrativas o incluso penales.

Dentro del ordenamiento penal ecuatoriano, es fácilmente verificable este tipo de sanciones en el Capítulo IV, artículo 158, tipifica a la paralización de los servicios públicos como delito de sabotaje y terrorismo sancionado con reclusión mayor 8 a 12

años. Otras figuras utilizadas, con el propósito intimidatorio, son invasión de edificios públicos (artículo 155) o delitos contra la seguridad interior del Estado (capítulo III).

De manera que lo expuesto en el artículo 98 de la vigente Constitución de la República que reconoce a todo individuo o colectivo el ejercicio del derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público, no es aplicable al sector público.

2.4.- La contratación colectiva en el sector público

Una de las tendencias que recientemente pueden señalarse en el mundo laboral latinoamericano es la permisión de la negociación colectiva de los empleados públicos, lo cual se produce, en un primer momento, como una situación de hecho, reflejo del poder sindical emergente en algunos sectores de la administración pública, especialmente en las áreas de la salud y de la educación. Posteriormente, tal tendencia comienza a institucionalizarse jurídicamente, produciéndose un tránsito paulatino de la concepción estatutaria del servidor público hacia una concepción laboralista del mismo.

La definición del régimen normativo aplicable a los empleados públicos y, consecuentemente, la determinación de que ellos disfruten del derecho a la negociación colectiva en los términos amplios en que la concibe el Derecho del Trabajo o que estén excluidos de la misma o sujetos, en todo caso, a un sistema más restringido, nos lleva a una zona fronteriza entre el Derecho Laboral y el Derecho Administrativo, cuyo análisis está lleno de dificultades.

Tales dificultades se hacen mayores en tanto las dos realidades, “Estado” y “trabajadores” no se presentan hoy en día con una dimensión única. A propósito de esta difícil delimitación Rafael Caldera dice:

“Esa relación sutil entre el Derecho del Trabajo y el estatuto administrativo de los servidores de los entes públicos constituye de los temas jurídicos más delicados y más apasionantes y quizás se encuentre todavía en proceso de elaboración”²

² Caldera, Rafael , prólogo al libro de A. Randolph –Brewer Carias, El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1971, p. XIII.

Dos concepciones antagónicas se han disputado en cuanto a la naturaleza jurídica de la relación existente entre el Estado y sus servidores. La tradicional, estatutaria, sostiene que se trata de una relación de Derecho Público y reclama su regulación para el Derecho Administrativo. En cambio, las tendencias innovadoras afirman que, en esencia, se trata de una relación de trabajo cuya regulación corresponde al Derecho Laboral.

La adopción de una y otra posición tiene mucho que ver con la especialidad de los distintos autores. En general, los administrativistas se muestran muy celosos de mantener dentro de sus dominios una materia que buena parte de los laboristas, incluso aquellos tenidos como conservadores, tratan de arrastrar a los suyos.

Allan Brewer – Carias, Profesor de Derecho Administrativo en Caracas y quien dirigió la reforma administrativa durante el gobierno del Presidente Caldera, afirma de manera concluyente:

“...en la actualidad nadie puede sostener válidamente que la relación jurídica que se establece entre el Estado y el funcionario público pueda tener una base contractual y mucho menos de Derecho Privado... Posición unánime en este aspecto del estatuto del funcionario público y sus relaciones con la administración es, por tanto, la de que dicha relación jurídica tiene una basa estatutaria, es decir, una base reglamentaria, en la cual la situación del funcionario está regulada en forma unilateral por el Estado”³

Octavio Bueno Magano, Profesor de Derecho del Trabajo en Sao Paulo, sostiene lo contrario:

“Sin ninguna pretensión de traer argumentos nuevos para aclarar la cuestión de saber si la concepción estatutaria debe prevalecer sobre la contractualista, nos atrevemos, no obstante, a registrar opinión en sentido de que la última se muestra más coetánea con la realidad de nuestra época..”⁴

³ Ibidem, página 7.

⁴ Bueno, Octavio. Régimen Jurídico del Servidor Público, Revista de Derecho Laboral (Montevideo), tomo XXX, n. 145, 1987.

Los criterios expuestos reflejan una contradicción de tendencias que influye en la determinación de las fronteras del Derecho del Trabajo, las cuales han venido modificándose para comprender dentro de sí área que antes eran del dominio exclusivo de otras disciplinas.

2.5.- Formas de vinculación con la administración pública

En la actualidad como ya lo señale en líneas anteriores, no existe una unificación de criterios, para describir a los servidores públicos, llamándolos funcionarios o empleados, para referirse a las personas que prestan sus servicios a las entidades públicas, los funcionarios se desempeñan en las diversas ramas del poder público pese a esto se encuentran regulados por normas que si bien son completamente diferentes, protegen todos los derechos de los trabajadores previamente ya revisados.

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

Estos empleados se caracterizan por estar vinculados a la administración mediante una relación legal y reglamentaria; (LOSEP y su REGLAMENTO) esta vinculación se manifiesta en la práctica por el acto de nombramiento y posesión del empleado, y quiere decir que el régimen al cual quedan sometidos está previamente determinado en la ley, de manera que no hay posibilidad legal de discutir y acordar con la administración las condiciones de prestación del servicio, ni al momento del nombramiento ni posterior a la posesión.

Todos los actos emanados por autoridad competente, son considerados actos administrativos, es por eso que una declaratoria de ganador dentro de un concurso de merito y oposición, un contrato de servicios ocasionales, una supresión de partida presupuestaria, etc. y demás actos que rijan la relación laboral entre un servidor público y la administración, son objeto control de legalidad ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, es por esta razón que de existir controversias de

origen laboral deben ventilarse ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el régimen que se aplica por tanto a estos empleados es de derecho público.

2.6.- Entidades empleadoras

Las entidades empleadoras son todas aquellas enumeradas en el artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador, en resumen:

- a) La Asamblea Nacional, que se encuentra integrada por Asambleístas Nacionales y provinciales elegidos por voto popular.
- b) La Función Ejecutiva, integrada por el Presidente de la República, Vicepresidencia y los Ministerios que son órganos de expresión de la política del gobierno, sus funciones son por tanto de dirección y de coordinación de toda la actividad pública nacional. Desde el punto de vista laboral, las personas que trabajan en cualquiera de ellos son empleados públicos, excepto los trabajadores.
- c) La función Judicial, la Corte Nacional de Justicia, Cortes Provinciales, Juzgados y Tribunales, el Consejo de la Judicatura, que si bien se rigen por el Código Orgánico de la Función Judicial, se rigen por el derecho público también.
- d) La función de Transparencia y Control Social y la Función Electoral en la cual encontramos el Consejo Nacional Electoral, el Tribunal Contenciosos Electoral.
- e) Los Consejos Provinciales, Consejos Cantonales, y las Juntas Parroquiales, Gobiernos Municipales.
- f) Organismos creados por la ley o autorizados por ella, que tienen por encargo realizar determinada actividad que generalmente implica la prestación de un servicio público, tienen en consecuencia personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio; de estas características se deriva para el establecimiento la facultad de celebrar actos o contratos, adquirir derechos y contraer obligaciones, lo mismo que comparecer en un juicio como demandante o como demandado, por medio de mandatarios judiciales; la norma general consiste en que estos trabajadores se clasifican dentro de la categoría de los empleados públicos, con excepción de los que laboran en la construcción o mantenimiento de las obras públicas y de quienes se vinculan

a ellas por contrato de trabajo, considerados por la ley como trabajadores oficiales.

- g) Las creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados, como las empresas municipales.

A más de las señaladas no podemos olvidarnos de las instituciones en las que el Estado posee participación accionaria en más de un 50%, así como también las de economía mixta. La regulación que la ley hace en las relaciones laborales del Estado con las personas que ejercen sus funciones, tiene diferentes matices, de acuerdo al modo de incorporación al aparato estatal por cuanto puede desempeñar diferentes funciones dentro del objeto de su actividad laboral.

CAPÍTULO III

ASPECTOS Y RÉGIMEN JURÍDICO

3.1.- Ingreso al servicio

La UATH de cada una de las instituciones públicas deberá emitir un reglamento que regirá el concurso de merecimientos y oposición, que evalúe la idoneidad de los interesados y se garantice el libre acceso de los postulantes a los cargos. Hoy en día el ingreso a un puesto público se realiza aplicando los principios de justicia, transparencia y no discriminación, deberá respetar también el acceso de personas con discapacidad que para este año rige el 4% del total de sus servidores, así como también debe cumplir con el porcentaje personal de población indígena, de las comunidades y pueblos del Ecuador.

La calificación en los concursos de méritos y oposición debe hacerse con parámetros objetivos, y en ningún caso, las autoridades nominadoras podrán intervenir de manera directa, subjetiva o hacer uso de mecanismos discrecionales, la discrecionalidad dentro de los concursos para la selección de personal no es aplicable, debido a que los postulantes son sometidos a una serie de exámenes en los cuales se medirá su nivel de conocimiento, razonabilidad y sus principios morales, pudiendo emplearse las pruebas psicométricas, entrevistas, pruebas objetivas de conocimiento, las cuales serán valoradas con el puntaje correspondiente que se encuentra previamente establecido en el reglamento o norma técnica dictada para la selección de personal.

Los postulantes que hayan obtenido el mejor puntaje serán seleccionados y sus carpetas serán enviadas al Instituto de la Meritocracia, quien luego de evaluar los documentos presentados y de no existir irregularidades dentro del concurso, proclamará los ganadores, en los medios públicos idóneos, ya que estos concursos son absolutamente públicos y de libre acceso para los particulares, en el caso de existir irregularidades podrá invalidarse el proceso de selección de personal y presentar las correspondientes denuncias.

La Ley, rige la administración del talento humano, para regular los mecanismos de ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones para el talento humano. El servicio público es una actividad amplia por sus características, organización y forma. La selección de personal es de interés de la administración, debido a que el Estado está obligado a prestar servicios con eficiencia y eficacia, lo cual podrá cumplir solo y en su sistema de reclutamiento a ingresado al servicio público los mejores.

Un servidor público es una persona que brinda un servicio de utilidad social, esto quiere decir que aquello que realiza beneficio a otras personas y no genera ganancias privadas (más allá de la remuneración que pueda percibir el sujeto por este trabajo).

Las instituciones estatales (como hospitales, escuelas o fuerzas de seguridad) son las encargadas de hacer llegar el servicio público a toda la comunidad.

Por la función que desempeñan algunos servidores públicos administran recursos o fondos del Estado, es decir pueden disponer de los recursos públicos que pertenecen a todos los ecuatorianos y que deben ser invertidos solo en beneficio de los mismos. La malversación de fondos y la corrupción son delitos graves que, cometidos por un servidor público, atentan contra la riqueza de la comunidad.

Los servidores públicos deben ser honestos, transparentes en sus actos y eficientes, conducta que se encuentra reglada por reglamentos y normativas que rigen su actuación. En esta última instancia, la Constitución impone las obligaciones de un servidor público, estableciendo de manera directa la responsabilidad que poseen todos los servidores en ejercicio de sus competencias, por los actos que realiza, aún con posterioridad de haber terminado su relación laboral con el Estado Ecuatoriano.

Existe una gran diferencia remunerativa entre el sector público y el sector privado, siendo totalmente evidente cuando en el año 2012 se dictaron por parte del Ministerio de Relaciones Laborales, los Acuerdos Ministeriales número MRL-2012-0021 de fecha 27 de enero de 2012 que rige las escalas remunerativas mensuales unificadas que rigen para el sector público, en el se establece que el valor mínimo

que le reconoce al servidor es de USD527 dólares, para el servidor de público de servicios grado 1.

Los empleados privados, para el 2012 se rigen por el Acuerdo Ministerial 370 de fecha 29 de diciembre de 2011, el cual señala las comisiones sectoriales para cada una de las estructuras ocupacionales, las cuales varían de acuerdo al sector productivo, pero que en ningún caso podrá ser inferior salario básico unificado señalado para el año 2012 el cual asciende a USD292,00 dólares mensuales.

Es evidente el beneficio que representa laborar en el sector público, debido a que las remuneraciones son superiores que en el sector privado, donde la gran mayoría de empleadores contratan a su personal en función de los mínimos sectoriales, sin embargo dependerá del acuerdo de las partes el mejorarlo, lo cual no es posible en el sector público donde existe la unificación de sueldos o remuneraciones.

Es evidente que en el Ecuador, la administración en los últimos años se ha preocupado reclutar a los mejores candidatos incentivándolos con remuneraciones superiores al sector privado, este tipo de políticas públicas son creadas para reclutar a los estudiantes de excelencia académica e invitarlos aun siendo estudiantes a que formen parte del servicio público, a través de programas o convenios de pasantías remuneradas en las diferentes instituciones públicas.

En cuanto al segundo aspecto, los servidores públicos tienen la posibilidad de desarrollar carreras profesionales que, en las empresas privadas, resultarían mucho más dificultosas de lograr.

El Ministerio de Relaciones Laborales establece y regula lo atinente a remuneraciones, supervisa y controla la aplicación de los regímenes especiales de administración de personal establecidos en las leyes que regulan a la Función Legislativa, Magisterio, Servicio Exterior y a los miembros activos de la Comisión de Tránsito del Guayas; en lo relacionado con el personal ocasional la Función Legislativa observará lo previsto en su ley específica; los docentes del Magisterio y docentes universitarios se regularán en lo atinente a ascensos, evaluaciones y promociones por sus leyes específicas, excluyéndose de dichos procesos al personal técnico docente y administrativo que se regulará por esta ley al igual que se

regulará por las disposiciones de este cuerpo normativo el personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y de la Comisión de Tránsito del Guayas. De conformidad con lo establecido en los artículos 160, 170 y 181 numeral 3 de la Constitución de la República, los miembros activos de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional y el personal de carrera judicial se registrarán en lo previsto en dichas disposiciones por sus leyes específicas y subsidiariamente por la Ley Orgánica de Servicio Público en lo que fuere aplicable.

Todos los organismos previstos en el artículo 225 de la Constitución de la República se sujetarán obligatoriamente a lo establecido por el Ministerio de Relaciones, el cual señala los pisos en tema de remuneraciones, según el cual ningún trabajador podrá ganar una remuneración inferior al salario básico unificado señalado para este año, independientemente si se trata de un trabajador o un servidor.

La ley Orgánica de Servicio Público define las remuneraciones, derechos y obligaciones en lo que fuere aplicable, nepotismo y procedimientos disciplinarios en lo que fuere aplicable, las corporaciones, fundaciones, sociedades civiles o mercantiles, con o sin fines de lucro, con o sin finalidad social o pública, cuya participación en el capital o patrimonio esté compuesto por más del cincuenta por ciento por aporte de las instituciones del Estado. Las empresas públicas, el Directorio de la E.P., posee absoluta competencia para administrar el talento humano dentro de cada una de sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas en sus artículos 16, 17, 18,19 y 20.

En el afán de realizar una breve reseña Histórica, la llamada escuela realista -que nace de la escuela francesa, y cuyo fundador es León Duguit propone un concepto amplio de servicio público determinando que toda actuación administrativa deviene así en una actuación de servicio público, después Gastón Jéze continúa la escuela con una visión unilateral, poniendo el acento sobre el procedimiento jurídico especial por el que se rige la gestión de los servicios públicos, es decir, el procedimiento del servicio público y su régimen jurídico-administrativo. En consecuencia surge así el servicio público como la justificación teleológica del poder, lo que del lado de su legitimación no deja de tener una importancia fundamental.

En consecuencia, basta decir, que la doctrina al tratar de solucionar el problema que representa definir, conceptuar y caracterizar al servicio público, de una manera objetiva examina las concreciones en que el interés público puede manifestarse, esto es:

1. Asegurar la continuación en la satisfacción de un interés social;
2. La uniformidad de su prestación, es decir, la igualdad de tratamiento de los administrados;
3. Garantizar ciertos actos ante la confianza pública, o hacer posible finalmente su gratuidad.

El ingreso al servicio público en definitiva se rige por los principios de calidad, calidez, competitividad, continuidad, descentralización, desconcentración, eficacia, eficiencia, equidad, igualdad, jerarquía, lealtad, oportunidad, participación, racionalidad, responsabilidad, solidaridad, transparencia, unicidad y universalidad que promuevan la interculturalidad, igualdad y la no discriminación, la violación a alguno de ellos puede causar la nulidad del proceso de selección, hasta la remoción del funcionario que ocasionó las incumplimiento, lo cual permite extinguir el famoso “palanqueo”, para ocupar cargos públicos que por ley deben ser llenados través de la calificación de méritos para todos los servidores públicos.

Para ingresar al servicio público se requiere:

- a) Ser mayor de 18 años y estar en el pleno ejercicio de los derechos previstos por la Constitución de la República y la Ley para el desempeño de una función pública;
- b) No encontrarse en interdicción civil, no ser el deudor al que se siga proceso de concurso de acreedores y no hallarse en de estado insolvencia fraudulenta declarada judicialmente;
- c) No estar comprendido en alguna de las causales de prohibición para ejercer cargos públicos;

d) Cumplir con los requerimientos de preparación académica y demás competencias exigibles previstas en esta Ley y su Reglamento;

e) Haber sufragado, cuando se tiene obligación de hacerlo, salvo las causas de excusa previstas en la Ley;

f) No encontrarse en mora del pago de créditos establecidos a favor de entidades u organismos del sector público, a excepción de lo establecido en el Artículo 9 de la presente Ley;

g) Presentar la declaración patrimonial juramentada en la que se incluirá lo siguiente:

g.1.- Autorización para levantar el sigilo de sus cuentas bancarias;

g.2.- Declaración de no adeudar más de dos pensiones alimenticias; y,

g.3.- Declaración de no encontrarse incurso en nepotismo, inhabilidades o prohibiciones prevista en la Constitución de la República y el ordenamiento jurídico vigente.

h) Haber sido declarado triunfador en el concurso de méritos y oposición, salvo en los casos de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción; e,

i) Los demás requisitos señalados en la Constitución de la República y la Ley.

Las instituciones públicas sujetas a esta Ley, garantizarán que los procesos de selección e incorporación al servicio público, promuevan políticas afirmativas de inclusión a grupos de atención prioritaria, la interculturalidad y, la presencia paritaria de hombres y mujeres en los cargos de nominación y designación, las personas extranjeras residentes en el Ecuador podrán prestar sus servicios en calidad de servidoras o servidores públicos en asuntos en los cuales por su naturaleza se requiera contar con los mismos, sin perjuicio de la aplicación de los convenios bilaterales de reciprocidad que rijan esta materia, previo informe y de ser el caso el permiso de trabajo otorgado por el Ministerio de Relaciones Laborales. Para ocupar

puestos de carrera, deberán tener una residencia en el país de al menos 5 años y haber cumplido el respectivo concurso de méritos y oposición.

En caso de requerirse la contratación de personas extranjeras, la autoridad nominadora, previo informe motivado de la unidad de administración del talento humano solicitará la respectiva autorización del Ministerio de Relaciones Laborales.

Entre los deberes más importantes que debe cumplir el empleado público, se destacan los siguientes:

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

h) Ejercer sus funciones con lealtad institucional, rectitud y buena fe. Sus actos deberán ajustarse a los objetivos propios de la institución en la que se desempeñe y administrar los recursos públicos con apego a los principios de legalidad, eficacia, economía y eficiencia, rindiendo cuentas de su gestión;

i) Cumplir con los requerimientos en materia de desarrollo institucional, recursos humanos y remuneraciones implementados por el ordenamiento jurídico vigente;

j) Someterse a evaluaciones periódicas durante el ejercicio de sus funciones;

Entre otros podemos definir el deber de dedicación al cargo, residencia, obediencia, respetar el orden jerárquico, reserva y secreto (confidencialidad), lealtad al orden jurídico político, conducta digna y decorosa, urbanidad y buen trato al público que son usuarios del servicio público que presta.

La potestad sancionatoria de la Administración, que surge del contrato de función o empleo público, y en cuya virtud los respectivos agentes están sometidos a un régimen disciplinario, no necesita de norma expresa para su existencia, habida cuenta que por ser de orden público, jamás la podría renunciar.

3.2.- Permanencia en el servicio

El sistema tiende a mejorar el desempeño de los servidores públicos en vista de los principios básicos de administración de personal, en cuanto se interpreta que el Servidor Público, en su condición de persona nombrada temporal o permanentemente en cargos se regirán por el sistema de mérito y la estabilidad en sus cargos estará condicionada a su competencia, lealtad y moralidad en el servicio.

Los requisitos para un sistema de mérito y de carrera es necesaria la instrumentación jurídica congruente con las necesidades de los recursos humanos suficientemente capaces para que asuman responsabilidades. Como también, debe prevalecer la productividad de conocimiento, ya que esto equivale a su potencial humano en el desempeño.

Todo servidor público debe mostrar rectitud en sus actos y decisiones, los cuales deben estar en armonía con los principios y el sano juicio.

El resultado de la evaluación del desempeño se sujetará a la siguiente escala de calificaciones:

- a) Excelente;
- b) Muy Bueno;
- c) Satisfactorio;
- d) Regular; y,
- e) Insuficiente.

En el proceso de evaluación la servidora o servidor público deberá conocer los objetivos de la evaluación, los mismos que serán relacionados con el puesto que desempeña. Los instrumentos diseñados para la evaluación del desempeño, deberán ser suscritos por el jefe inmediato o el funcionario evaluador, pudiendo este último realizar sus observaciones por escrito.

Los resultados de la evaluación serán notificados a la servidora o servidor evaluado, en un plazo de ocho días, quien podrá solicitar por escrito y fundamentadamente, la reconsideración y/o la recalificación; decisión que corresponderá a la autoridad nominadora, quien deberá notificar por escrito a la o el servidor evaluado en un plazo máximo de ocho días con la resolución correspondiente.

El proceso de recalificación será realizado por un tribunal integrado por tres servidores incluidos en la escala del nivel jerárquico superior que no hayan intervenido en la calificación inicial.

El servidor público mientras se halle en sus funciones, la relación laboral reconoce a los funcionarios el derecho a:

- 1.- Gozar de estabilidad en su puesto;
- 2.- Percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad.

3.- Gozar de prestaciones legales y de jubilación de conformidad con la Ley;

4.- Ser restituidos a sus puestos luego de cumplir el servicio cívico militar.

5.- Recibir indemnización por supresión de puestos o partidas, o por retiro voluntario para acogerse a la jubilación, por el monto fijado en esta Ley.

El Acuerdo Ministerial 158 de fecha 10 de junio de 2011, regula los montos por renuncia voluntaria de servidores públicos como compensación económica por renuncia voluntaria, legalmente presentada por la compensación, y aceptada por la autoridad nominadora o su delegado.

6.- Asociarse y designar a sus directivas en forma libre y voluntaria;

7.- Gozar de vacaciones, licencias, comisiones y permisos de acuerdo con lo prescrito en esta Ley.

8.- Ser restituidos en forma obligatoria, a sus cargos dentro del término de cinco días posteriores a la ejecutoria de la sentencia o resolución, en caso de que la autoridad competente haya fallado a favor del servidor suspendido o destituido; y, recibir de haber sido declarado nulo el acto administrativo impugnado, las remuneraciones que dejó de percibir, más los respectivos intereses durante el tiempo que duró el proceso judicial respectivo si el juez hubiere dispuesto el pago de remuneraciones, en el respectivo auto o sentencia se establecerá que deberán computarse y descontarse los valores percibidos durante el tiempo que hubiere prestado servicios en otra institución de la administración pública durante dicho periodo;

9.- Demandar ante los organismos y tribunales competentes el reconocimiento o la reparación de los derechos que consagra esta Ley;

10.- Recibir un trato preferente para reingresar en las mismas condiciones de empleo a la institución pública, a la que hubiere renunciado, para emigrar al exterior en busca de trabajo, en forma debidamente comprobada.

11.- Gozar de las protecciones y garantías en los casos en que la servidora o el

servidor denuncie, en forma motivada, el incumplimiento de la ley, así como la comisión de actos de corrupción.

12.- Desarrollar sus labores en un entorno adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar;

13.- Reintegrarse a sus funciones después de un accidente de trabajo o enfermedad, contemplando el período de recuperación necesaria, según prescripción médica debidamente certificada;

14.- No ser discriminada o discriminado, ni sufrir menoscabo ni anulación del reconocimiento o goce en el ejercicio de sus derechos

15.- Ejercer el derecho de la potencialización integral de sus capacidades humanas e intelectuales;

16.- Mantener su puesto de trabajo cuando se hubiere disminuido sus capacidades por enfermedades catastróficas y/o mientras dure su tratamiento y en caso de verse imposibilitado para seguir ejerciendo efectivamente su cargo podrá pasar a desempeñar otro sin que sea disminuida su remuneración salvo el caso de que se acogiera a los mecanismos de la seguridad social previstos para el efecto. En caso de que se produjere tal evento se acogerá al procedimiento de la jubilación por invalidez y a los beneficios establecidos en esta ley y en las de seguridad social;

17.- Mantener a sus hijos ⁵e hijas, hasta los cuatro años de edad, en un centro de cuidado infantil pagado y elegido por la entidad pública;

18.- Recibir formación y capacitación continua por parte del Estado, para lo cual las instituciones prestarán las facilidades; y,

19 Los demás que establezca la Constitución y la ley.

⁵

Ley Orgánica de Servicio Público Art. 26

Estos derechos son irrenunciables e intangibles, y por su importancia trascendental me veo en la obligación de transcribirlos.

3.3.- Retiro del servicio

Los y las servidoras que hubieren sido indemnizado con una compensación económica por renuncia voluntaria o supresión de puesto podrá reingresar al sector público solamente si devuelve el monto de la indemnización recibida, menos el valor resultante de la última remuneración que percibió multiplicado por el número de meses que no prestó servicios en el sector público, contados desde la fecha en que se produjo su separación. Conforme lo previsto en el artículo 14 de la LOSEP y artículo 15 de su reglamento general. Existe una excepción a esta regla general en la que se establece que el servidor podrá reintegrarse al servicio público sin devolver la compensación recibida en aquellos cargos con nombramientos provisionales, funciones de libre nombramiento y remoción.

El mismo beneficio tendrán quienes reingresen para ejercer la docencia universitaria, formación de las o los servidores públicos o la investigación científica. Este período no será considerado como parte de la devengación de la indemnización recibida. Ha voluntad el servidor al momento de presentar su renuncia, y siempre que esta haya sido aceptada, siempre que su intención sea ingresar al ser servicio público en cualquier otra institución, el exservidor podrá solicitar no recibir el monto por compensación económica para no tener que devolverla a su reingreso al servicio público.

Así mismo, podrá reingresar a la administración pública quien hubiere recibido compensación económica por retiro voluntario, venta de renuncia y otras figuras similares, si devolviere el valor de la indemnización percibida; en caso de haberla recibido antes de la dolarización, para su devolución, ésta se calculará al tipo de cambio vigente a la fecha de su pago.

En caso de haber percibido indemnización por compra de renuncia con indemnización, para reingresar al sector público, a cualquier puesto, deberá devolver en forma previa la totalidad de la indemnización percibida.

Las ex servidoras o los ex servidores que habiendo renunciado voluntariamente no recibieron indemnización alguna podrán reingresar al sector público.

En lo relacionado a los descuentos, suspensiones y límites de pago de pensiones, se estará a lo dispuesto en las leyes de seguridad social respectivas. Tienen derecho las y los servidores públicos, para ser percibido por una sola vez, al ser aceptada su renuncia voluntaria legalmente presentada, se calculará a partir del inicio del quinto año de servicios dentro de una misma institución, de conformidad con lo determinado por la LOSEP, su Reglamento General y el presente acuerdo.

La Unidad Administrativa de Talento Humano o quien hiciera sus veces, pondrá en conocimiento de las y los servidores públicos el inicio del plan institucional anual de renuncias voluntarias, a través de notificaciones u oficios circulares, estará sujeto a la disponibilidad económica que se obtenga a fin de que la o el servidor público, en un plazo máximo de quince días, manifieste por escrito su voluntad de ser considerado dentro del plan, debiendo señalar sus nombres y apellidos completos y número de cédula de identidad o ciudadanía, para ser considerado dentro del presupuesto ya fijado, la UATH elabora el listado de interesados en participar del plan, haciendo constar los nombres y apellidos completos de la o el servidor, número de cédula de identidad o ciudadanía, función o rol que desempeña, remuneración actual, edad, sexo y, nivel de instrucción, se considerará para este trámite los años de servicio en la institución de las y los servidores públicos interesados en presentar su renuncia, la respectiva institución, solicitará el dictamen presupuestario al Ministerio de Finanzas.

Elaborado el plan institucional anual, la autoridad nominadora lo someterá a la aprobación del Ministerio de Relaciones laborales y posteriormente lo enviará al Comité de Gestión Pública Interinstitucional para el conocimiento de sus definiciones, en el caso de entidades de la Función Ejecutiva.

La autoridad nominadora procederá a elaborar el cronograma de presentación y aceptación de renuncias y entrega de los valores individuales de la compensación por renuncia voluntaria, la UATH, informará quienes serán las y los servidores públicos que pueden acogerse al plan institucional anual durante el año fiscal, es decir si bien el servidor desea acogerse a este beneficio, la institución decidirá

quienes acepta su renuncia, notificándolo con la acción de personal al servidor público que será beneficiario de la compensación por renuncia voluntaria e incorporará los documentos que sustenten la entrega de tal compensación. Aquellas renunciaciones que no pudieran ser aceptadas por falta de disponibilidad presupuestaria, tendrán prioridad para el siguiente año fiscal, siempre que la o el servidor público ratifique oportunamente su interés, al inicio del siguiente proceso.

Se ha establecido como el valor por compensación a la renuncia voluntaria cinco salarios básicos unificados por cada año de servicio prestado en la misma institución, teniendo derecho únicamente los trabajadores que hayan laborado más de 5 años, no pudiendo sobrepasar la compensación económica por renuncia voluntaria de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en general, en total, y la o el servidor público que perciba la compensación por renuncia voluntaria, no podrá recibir otro beneficio adicional con ocasión de la cesación definitiva en sus funciones.

3.4.- Beneficios y bonificaciones de los servidores públicos

Las distintas clasificaciones que hablaban de los servidores públicos, o empleados públicos o funcionarios, habían surgido sobre la concepción de que en sus relaciones laborales con ellos el Estado era absolutamente soberano, y por consiguiente, que su situación laboral era algo así como una dádiva generosa y a veces contemplativa, de los gobernantes de turno.

Esto favoreció, en buen grado, la confusión que imperó durante mucho tiempo en este campo, no pocas veces deliberada, respecto de la naturaleza de los servidores del Estado, por manera que pese a existir una relación legal y reglamentaria, se le dio a los empleados de varios organismos oficiales, un status semejante al de los trabajadores oficiales y se les permitió celebrar convenios colectivos, y suscribir actas de acuerdo, de un lado; y del otro, se toleró y aún se patrocinó, que los entes territoriales y algunas entidades nacionales, expidieran actos administrativos tendientes a reconocerles prebendas o beneficios de carácter laboral.

En esa dirección encontramos entonces, que los funcionarios tienen derecho a la estabilidad en sus empleos; a desempeñarlos en condiciones dignas y justas; a

reclamar sus derechos en este campo; a crear sindicatos y disfrutar del fuero sindical y las demás garantías propias de los directivos de estas entidades gremiales; a negociar colectivamente con el Estado; a que se le reconozcan otros derechos como el de una remuneración mínima vital y móvil; a conservar sus empleos; a que las normas se interpreten en el sentido que resulte más favorable a sus intereses; a que se les aplique la condición más beneficiosa; a que se les apliquen las disposiciones de los convenios internacionales ratificados por Colombia; a que la regla general sea la de que los cargos oficiales son de carrera; a que sus relaciones con el Estado se muevan dentro de los principios de la buena fe y la confianza legítima; y por último, a que la verdad real impere sobre la formal; a la prevalencia del derecho sustancial. No sobra recordar también, los que tienen que ver con la trabajadora en estado de embarazo o lactancia, o con la mujer cabeza de familia.

En la actual ley, son derechos irrenunciables de las servidoras y servidores públicos, sin embargo el servidor público, dentro de su ejercicio, puede hacer uso de varias figuras instrumentadas en la ley del sector público con el objeto de ausentarse parcial o temporalmente de su puesto de trabajo sin incurrir en faltas que puedan ser motivo de sanción.

Debemos partir del presupuesto de que la jornada diaria de trabajo para el servidor público es de ocho horas efectivas, durante cinco días en cada semana. Fuera de esto, la ley prevé un régimen de licencias y permisos para ausentarse o dejar de concurrir ocasionalmente a los funcionarios o servidores que gocen de remuneración.

Toda servidora o servidor público tendrá derecho a gozar de licencia con remuneración en los siguientes casos:

⁶a) Por enfermedad que determine imposibilidad física o psicológica, debidamente comprobada, para la realización de sus labores, hasta por tres meses; e, igual período podrá aplicarse para su rehabilitación;

⁶ Ley Orgánica de Servicio Publico

b) Por enfermedad catastrófica o accidente grave debidamente certificado, hasta por seis meses; así como el uso de dos horas diarias para su rehabilitación en caso de prescripción médica;

c) Por maternidad, toda servidora pública tiene derecho a una licencia con remuneración de doce (12) semanas por el nacimiento de su hija o hijo; en caso de nacimiento múltiple el plazo se extenderá por diez días adicionales. La ausencia se justificará mediante la presentación del certificado médico otorgado por un facultativo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y, a falta de éste, por otro profesional de los centros de salud pública. En dicho certificado se hará constar la fecha probable del parto o en la que tal hecho se produjo;

d) Por paternidad, el servidor público tiene derecho a licencia con remuneración por el plazo de diez días contados desde el nacimiento de su hija o hijo cuando el parto es normal; en los casos de nacimiento múltiple o por cesárea se ampliará por cinco días más;

e) En los casos de nacimientos prematuros o en condiciones de cuidado especial, se prolongará la licencia por paternidad con remuneración por ocho días más; y, cuando hayan nacido con una enfermedad degenerativa, terminal o irreversible o con un grado de discapacidad severa, el padre podrá tener licencia con remuneración por veinte y cinco días, hecho que se justificará con la presentación de un certificado médico, otorgado por un facultativo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y a falta de éste, por otro profesional médico debidamente avalado por los centros de salud pública;

f) En caso de fallecimiento de la madre, durante el parto o mientras goza de la licencia por maternidad, el padre podrá hacer uso de la totalidad, o en su caso de la parte que reste del período de licencia que le hubiere correspondido a la madre;

g) La madre y el padre adoptivos tendrán derecho a licencia con remuneración por quince días, los mismos que correrán a partir de la fecha en que la hija o hijo le fuere legalmente entregado;

h) La servidora o servidor público tendrá derecho a veinte y cinco días de licencia con remuneración para atender los casos de hija(s) o hijo(s) hospitalizados o con patologías degenerativas, licencia que podrá ser tomada en forma conjunta, continua o alternada. La ausencia al trabajo se justificará mediante la presentación de certificado médico otorgado por el especialista tratante y el correspondiente certificado de hospitalización;

i) Por calamidad doméstica, entendida como tal, al fallecimiento, accidente o enfermedad grave del cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida o de los parientes hasta el segundo grado de consanguinidad o segundo de afinidad de las servidoras o servidores públicos. Para el caso del cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, del padre, madre o hijos, la máxima autoridad, su delegado o las Unidades de Administración del Talento Humano deberán conceder licencia hasta por ocho días, al igual que para el caso de siniestros que afecten gravemente la propiedad o los bienes de la servidora o servidor. Para el resto de parientes contemplados en este literal, se concederá la licencia hasta por tres días y, en caso de requerir tiempo adicional, se lo contabilizará con cargo a vacaciones; y,

j) Por matrimonio, tres días en total.

Como es evidente, los derechos reconocidos a los servidores públicos son compatibles con aquellos reconocidos a los obreros, regidos por el Código de Trabajo, así también el servidor tiene derecho a la decimatercera, decimacuarta remuneración, vacaciones, días de descanso obligatorio, pago de horas suplementarias y extraordinarias, lo cual también se encuentran consagradas en el Código de Trabajo. El servidor público, dentro de su ejercicio, puede hacer uso de varias figuras instrumentadas en la ley del sector público con el objeto de ausentarse parcial o temporalmente de su puesto de trabajo sin incurrir en faltas que puedan ser motivo de sanción.

Debemos partir del presupuesto de que la jornada diaria de trabajo para el servidor público es de ocho horas efectivas, durante cinco días en cada semana, en jornada única. Fuera de esto, la ley prevé un régimen de licencias y permisos para

ausentarse o dejar de concurrir ocasionalmente a los funcionarios o servidores que gocen de remuneración.

Los servidores públicos de carrera podrán prestar servicios en otra entidad del Estado, hasta por dos años, mediante la comisión de servicios con remuneración, siempre que la servidora o servidor hubiere cumplido un año de servicio en la institución donde trabaja y cumpla con los requisitos del puesto a ocupar.

La servidora o servidor público en goce de esta comisión tendrá derecho a percibir la remuneración mayor, o al pago de la diferencia entre lo que percibe en la entidad de origen y lo presupuestado en la que prestará sus servicios.

La servidora o servidor conservará todos sus derechos adquiridos en la institución de origen, en la cual se encontraba originalmente sirviendo; y, una vez que concluya su comisión de servicios, tendrá derecho a ser reintegrada o reintegrado a su cargo original o a uno equivalente si el anterior hubiere sido suprimido por conveniencia institucional.

Las escalas de remuneraciones mensuales unificadas son referentes de aplicación obligatoria para todas las instituciones, entidades, organismos y personas jurídicas determinadas en los artículos 3 y 94 de la LOSEP. En la actualidad, existen dos tipos de escalas:

- Escala Nacional de Remuneraciones del Nivel Jerárquico Superior. Acuerdo Ministerial N° 10, Registro Oficial N° 128, 11 de febrero del 2010. Contempla todos los valores que deben percibir los puestos de representación y directivos del Sector Público de nivel jerárquico superior. Esta escala se compone de 10 grados, de los cuales el grado 10 es de exclusividad del Presidente de la República. La inclusión de nuevos puestos en este listado, para autoridades estatales, se realiza a través de Resolución del Ministerio de Relaciones Laborales.
- Escala Nacional de Remuneraciones de 20 grados. Acuerdo Ministerial N° 22, Registro Oficial N° 133, 20 de febrero del 2010. Ubica 20 grupos ocupacionales, cada uno de los cuales contiene a los diferentes puestos profesionales y no profesionales, que forman parte del sector público. Para su implementación se

requiere del Manual de Puestos Institucional, elaborado conforme a la Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Civil, por parte de la institución, entidad, organismo o empresa del Estado, contando con la aprobación del Ministerio de Relaciones Laborales.

De la remuneración variable por eficiencia es un mecanismos retributivos variables y complementarios a la remuneración mensual unificada, derivados de la productividad y del rendimiento en el desempeño del puesto, para el cumplimiento de objetivos y metas cuantificables en la consecución de productos, calidad del servicio, ventas o niveles de control, la cual constituye un ingreso complementario y no forma parte de la remuneración mensual unificada.

Las autoridades y las servidoras y servidores públicos percibirán una bonificación económica mensual adicional a su remuneración mensual unificada, por circunstancias geográficas de difícil acceso a sus lugares de trabajo, para el efecto el Ministerio de Relaciones Laborales dictara una norma técnica, previa certificación presupuestaria del Ministerio de Finanzas, constituye un ingreso complementario y no forma parte de la remuneración mensual unificada. Para determinar los lugares de difícil acceso, se tomará en cuenta los siguientes parámetros: tipo de transporte, frecuencia de transporte, distancia y costo del pasaje.

3.5.- Estabilidad y faltas disciplinarias

Si bien la estabilidad laboral es un derecho constitucional, la administración pública debe realizar el seguimiento, control y sanción aquellos servidores que han incumplido mediante el inicio de un trámite sumario administrativo por los incumplimientos cometidos, esto en el caso de los servidores de carrera, mientras que en el caso de los funcionarios que laboren mediante la suscripción de contratos ocasionales, posee la facultad de terminar de manera inmediata y unilateral el contrato.

La Ley ha hecho una clasificación de las faltas disciplinarias definiéndolas como “*acciones u omisiones de las servidoras o servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley*”⁷, en lo

⁷ Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público

atinente a derechos y prohibiciones constitucionales o legales. Serán sancionadas por la autoridad nominadora o su delegado.

La ley Orgánica de Servicio Público a clasificado a las faltas en leves y graves en sus artículos 85 y 86, determinando a las faltas leves como acciones u omisiones ocasionadas por descuido que no alteren o perjudiquen gravemente el normal desarrollo y desenvolvimiento del servicio público, a mi manera de ver, la definición es bastante ambigua, y deja la puerta abierta a que la administración pública el día de mañana a conveniencia pueda señalar los posibles errores, como faltas leves y aplicar la correspondiente amonestación.

Se considerarán faltas leves, salvo que estuvieren sancionadas de otra manera, las acciones u omisiones que afecten o se contrapongan a las disposiciones administrativas establecidas por una institución para velar por el orden interno, tales como incumplimiento de horarios de trabajo durante una jornada laboral, desarrollo inadecuado de actividades dentro de la jornada laboral; salidas cortas no autorizadas de la institución; uso indebido o no uso de uniformes; desobediencia a instrucciones legítimas verbales o escritas; atención indebida al público y a sus compañeras o compañeros de trabajo, uso inadecuado de bienes, equipos o materiales; uso indebido de medios de comunicación y las demás de similar naturaleza.

Las faltas leves darán lugar a la imposición de sanciones de amonestación verbal, amonestación escrita o sanción pecuniaria administrativa o multa.

Las faltas graves se constituyen cuanto las acciones u omisiones violen la ley o alteraren el orden institucional, son aquellas que tienen como finalidad preservar la probidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad de los actos realizados por las servidoras y servidores públicos y se encuentran previstas en el artículo 48 de la LOSEP, también reincidencia de faltas leves se considera como una falta grave.

Los sumarios administrativos tienen la finalidad de comprobar y verificar la falta cometida por el servidor público, sin embargo en este tipo de procesos administrativos también debe observarse lo que prescribe la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 74, es decir debe garantizarse el derecho a la

defensa, el debido proceso, ya que la violación a estas normas constitucionales acarrearía la nulidad del acto administrativo, con el cual se decide suspender o terminar la relación laboral al servidor público, el mismo que podrá ser impugnado en la Vía Contencioso Administrativa, con la presentación de un recurso de plena jurisdicción o subjetivo, con la finalidad de que el Tribunal Distrital Correspondiente, revise la legalidad del acto administrativo. En todos los casos de sumarios administrativos iniciados en contra de servidores públicos se elaborará un expediente en el cual constaran todos los actos realizados por la UATH, para determinar si merece o no la sanción, se ser el caso se dejará constancia por escrito de la sanción impuesta en el expediente personal de la servidora o servidor.

Las sanciones disciplinarias por orden de gravedad son las siguientes:

- a) Amonestación verbal; llamado de atención, mediante conversación.
- b) Amonestación escrita; memo dirigido al servidor público que cometió la infracción.
- c) Sanción pecuniaria administrativa; es una multa impuesta por la UATH o por quién haga sus veces.
- d) Suspensión temporal sin goce de remuneración; podría presentarse mientras se tramita el sumario administrativo para evitar un posible daño a la institución.
- e) Destitución, que debe constar en documento por escrito sea acción de personal o resolución.

La amonestación escrita se impondrá cuando la servidora o servidor haya recibido, durante un mismo mes calendario, dos o más amonestaciones verbales, la sanción pecuniaria administrativa o multa no excederá el monto del diez por ciento de la remuneración, y se impondrá por reincidencia en faltas leves en el cumplimiento de sus deberes. En caso de reincidencia, la servidora o servidor será destituido con sujeción a la ley.

Las sanciones se impondrán de acuerdo a la gravedad de las faltas.

Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento de las faltas administrativas establecidas en la

presente Ley por parte de una servidora o servidor público, su procedimiento se normará de conformidad con el Reglamento General de esta Ley.

De determinarse responsabilidades administrativas, se impondrán las sanciones señaladas en la presente Ley, de establecerse responsabilidades civiles o penales, la autoridad nominadora correrá traslado a los órganos de justicia competentes, a mas de que no importa si el funcionario se encuentra o no en ejercicio de sus funciones, lo cual no afecta la continuación del sumario administrativo, debiendo ser notificado para que haga el uso de su derecho a la defensa, sin perjuicio de las acciones civiles o penal a que haya lugar.

La ley de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, entrega la competencia absoluta al Tribunal Distrital de lo Contencioso, para que luego de la sustanciación del proceso declare nulo o ilegal el acto (acción de personal) con el cual se ordena la destitución, efecto de la sentencia se ordena que el servidor destituido sea restituido a su puesto de trabajo, en igual condiciones en las que se encontraba al momento de su separación, una vez declarado el derecho a favor del servidor, también se le reconocerá la liquidación de todos los rubros que dejo de percibir hasta el día en el cual el Tribunal ordeno en sentencia la restitución a su cargo con los correspondientes intereses, valores a los cuales deberá imputarse y descontarse los valores percibidos durante el tiempo que hubiere prestado servicios en otra institución de la administración pública durante dicho periodo, el pago debe realizarse a mas tardar en 60 días, contados a partir de la sentencia.

Lo expuesto en la realidad resulta de difícil aplicación debido a que, si bien en la mayoría de los casos la institución pública restituye al servidor, se vuelve imposible que los rubros correspondientes a la indemnización sean pagados al servidor dentro del término de 60 días, debido a que los valores que resulten de la liquidación no constaban en el presupuesto aprobado por la institución, lo que hace que los servidores, en muchos casos tarden mas de 6 meses en cobrar su indemnización.

Esta resolución solo es objeto de casación ante la Sala Especializada de la Corte Nacional de Justicia, debido a que el Tribunal Distrital es de única instancia, es decir la declaratoria de nulidad o ilegalidad del acto administrativo tiene como efecto la restitución y reconocimiento de los valores no pagados. Si la sentencia determina

que la suspensión o destitución fue ilegal o nula, la autoridad, funcionario o servidor causante será pecuniariamente responsable de los valores a erogar y, en consecuencia, el Estado ejercerá en su contra el derecho de repetición de los valores pagados, siempre que judicialmente se haya declarado que la servidora o el servidor haya causado el perjuicio por dolo o culpa grave. La sentencia se notificará a la Contraloría General de Estado para efectos de control.

En caso de que la autoridad nominadora se negare a la restitución será sancionada con la destitución del cargo.

CAPÍTULO IV

DE LOS SISTEMAS PARA EL DESARROLLO Y CUESTIONAMIENTOS

4.1.- El Sistema de gestión del talento humano

Con Decreto No. 10 de fecha 13 de Agosto de 2009, se fusiona la Secretaría Nacional Técnica de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público, SENRES, y el Ministerio de Trabajo y Empleo, y se crea el Ministerio de Relaciones Laborales. El Ministerio de Relaciones Laborales, por ley tiene competencia para velar y precautelar el cumplimiento efectivo de las disposiciones legales, así como también ejercer la rectoría de las políticas laborales, fomentar la vinculación entre oferta y demanda laboral, proteger los derechos fundamentales del trabajador y trabajadora, y ser el ente rector de la administración del desarrollo institucional, de la gestión del talento humano y de las remuneraciones del Sector Público.

El Ministerio de Relaciones Laborales tiene como objetivos principales:

1. Incrementar la calidad del servicio que brindan los servidores en el sector público.
2. Incrementar la equidad en el sistema remunerativo y de ingresos complementarios en el sector público.
3. Incrementar la sinergia entre empleadores y trabajadores.
4. Incrementar el control y cumplimiento de derechos, deberes y obligaciones de los empleados y empleadores.
5. Incrementar el acceso y vinculación de la oferta y demanda laboral.
6. Incrementar la eficiencia operacional.
7. Incrementar el desarrollo del talento humano.
8. Incrementar el uso eficiente del presupuesto.

Asesorar y absolver consultas técnicas a las instituciones del sector público, respecto de la Administración de Recursos Humanos, así como de los deberes, derechos, prohibiciones y responsabilidades, movimientos de personal, y cambio de régimen laboral. Es competente también para analizar las actividades esenciales del

puesto institucional, con la finalidad de definir el régimen laboral correspondiente de acuerdo a la normativa legal vigente.

La ley Orgánica de Servicio Público en su Título IV, artículo 51 y siguientes determina las competencias del Ministerio de Relaciones Laborales, de las cuales se coligen que la administración del talento humano es de competencia privativa de esta Cartera de Estado, la cual regula la relación laboral de los trabajadores y servidores públicos mediante la expedición de Acuerdos Ministeriales, los cuales una vez dictados y publicados, son de obligatorio cumplimiento, por la importancia permito transcribir dos literales del artículo 51 de la ley de la materia, el literal b) *“Proponer las políticas de Estado y de Gobierno, relacionadas con la administración de recursos humanos del sector público”* y su literal e) *“Elaborar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información y el registro de todas las servidoras, servidores, obreras y obreros del sector público, y del catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado y de las entidades de derecho privado en las que haya participación mayoritaria de recursos públicos, determinadas en el Artículo 3 de esta Ley;”*

Las políticas del Ministerio de Relaciones Laborales, han creado gran alarma dentro del ámbito laboral a nivel nacional, debido a que las normas expedidas si bien reflejan la política de estado, y tienen como finalidad producir un cambio positivo en el sector público, eso no justifica que se quebranten los derechos constitucionales de los servidores a los que en varias ocasiones hemos hecho referencia en esta obra. Como el del caso del Acuerdo Ministerial que determino la compra de renuncias a los servidores públicos, mediante el cuál se notificó con la resolución de cese de funciones a miles de servidores públicos, los cuales no pudieron resistirse y la suscribieron en ese momento, sin embargo el día de hoy el Estado Ecuatoriano, posee un sin número de procesos en el tribunal Contencioso Administrativo por impugnación de esos actos administrativos.

Corresponde a la Secretaría Nacional de la Administración Pública establecer las políticas, metodología de gestión institucional y herramientas necesarias para el mejoramiento de la eficiencia en la administración pública central, institucional, dependiente y coordinar las acciones necesarias con el Ministerio de Relaciones Laborales. En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados las unidades

administrativas de Recursos Humanos de las entidades y regímenes especiales, así como de la administración del sistema integrado de desarrollo del talento humano, deben también observar las normas técnicas expedidas por el Ministerio de Relaciones Laborales como órgano rector de la materia.

La UATH de las Instituciones del Sector Público elabora los procesos de diagnóstico de las necesidades técnicas, respecto a la aplicación de la LOSEP, su reglamento, políticas, normas e instrumentos técnicos del desarrollo del talento humano y remuneraciones; validar los informes y programaciones de seguimiento y monitoreo. Se exceptúan del proceso establecido en el inciso anterior los gobiernos autónomos descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, las universidades y escuelas politécnicas públicas y las entidades sometidas al ámbito de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Otra atribución del Ministerio de Relaciones Laborales del análisis realizado es alcanzar el fortalecimiento de las Unidades de Administración de Talento Humano de todas las instituciones del sector público; supervisando y controlando el cumplimiento del mismo, con la finalidad de poder tomar las decisiones necesarias para su ejecución

Si la institución incumpliere o no acatare las normas que rigen el talento humano, se comunicará dicha inobservancia a la Contraloría General del Estado para que determine las sanciones o responsabilidades a las que hubiere lugar.

El Ministerio de Relaciones Laborales aprobará la creación de puestos a solicitud de la máxima autoridad de las instituciones del sector público determinadas en el artículo 3 de esta Ley, a la cual se deberá adjuntar el informe de las unidades de administración de talento humano, previo el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas en los casos en que se afecte la masa salarial o no se cuente con los recursos necesarios. La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales, previo el informe de la unidad de administración del talento humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin.

El problema que ha originado la suscripción de contratos ocasionales a lo largo de la historia, es que la administración pública ha abusado de esta forma de contratación en la cual se puede hacer uso de la discrecionalidad del ente nominador, tal es el caso que hasta antes que entrara en vigencia la LOSEP, es decir cuando el servicio público estuvo regido por la LOSSCA, se suscribieron miles de contratos ocasionales, a tal punto que hoy en día existen en el servicio público funcionarios que laboran 15 años para una institución pública bajo la modalidad de contratos ocasionales, los mismos que han venido suscribiendo de manera continua, violentándose una vez más el derechos a la estabilidad laboral que a mi forma de pensar es la meta que desea alcanzar cualquier servidor o trabajador.

Si bien el Mandato Constituyente Numero 8, elimino las formas precarias que regían la relación laboral, en cuanto al servicio público nada se ha dicho.

La Ley Orgánica de Servicio Público establece ya la prohibición de no poder suscribir con el mismo funcionario más de dos contratos de servicios ocasionales, así como también prohíbe que una institución pública posea mas del 20% del total de sus trabajadores con contratos ocasionales, sin embargo en la actualidad tampoco se cumple, debido a que se ha comprado la renuncia a tantos funcionarios públicos que hasta que inicien los correspondientes concursos de mérito y oposición sin temor a equivocarme podría asegurar que en la actualidad mas del 50% del personal que labora en las diferentes instituciones públicas laboran bajo la modalidad de contratos ocasionales.

El Ministerio de Relaciones Laborales a través de sus diferentes Direcciones Regionales, realizan el registro de los contratos de servicio público, datos que han sido canalizados por el departamento de Control Técnico que es el encargado de controlar y evaluar los datos ingresados en la base de datos del Ministerio de Relaciones Laborales y de los cuales se desprende que a nivel nacional el 50% de las instituciones públicas poseen personal contratado mediante contratos de servicios profesionales, esto por la falta de control y seguimiento a las instituciones del Estado, en años anteriores, es así que hoy en día existen múltiples concursos de mérito y oposición a los cuales los ciudadanos pueden acceder.

El personal que labora en el servicio público bajo la modalidad de contratos ocasionales tiene relación de dependencia y derecho a todos los beneficios económicos contemplados para el personal de nombramiento, con excepción de las indemnizaciones por supresión de puesto o partida o incentivos para jubilación.

Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representan estabilidad laboral, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente, pudiendo darse por terminado en cualquier momento, lo cual podrá constar del texto de los respectivos contratos. La remuneración mensual unificada para este tipo de contratos, será la fijada conforme a los valores y requisitos determinados para los puestos o grados establecidos en las Escalas de Remuneraciones fijadas por el Ministerio de Relaciones Laborales, el cual expedirá la normativa correspondiente. En caso de necesidad institucional se podrá renovar por única vez el contrato de servicios ocasionales hasta por doce meses adicionales salvo el caso de puestos comprendidos en proyectos de inversión o en la escala del nivel jerárquico superior.

El Seguimiento y Monitoreo de las Unidades Administrativas de Talento Humano al ejecutar planes de intervención en el Sector Público, se dan con la finalidad de realizar un control preventivo que permita diagnosticar, identificar y monitorear las necesidades técnicas institucionales, relacionadas directamente con el conocimiento y aplicación de la Ley Orgánica del Servicio Público, su reglamento y demás normativa legal vigente en el ámbito del servicio público.

- Diagnóstico de la situación actual de las UATHS

Llevar a cabo el plan de intervención Institucional para el fortalecimiento de las Unidades de Administración de Talento Humano de todas las instituciones del sector público; supervisando y controlando el cumplimiento del mismo, con la finalidad de poder tomar las decisiones necesarias para su ejecución.

Coordinar con las UATH de las Instituciones del Sector Público los procesos de diagnóstico de las necesidades técnicas, respecto a la aplicación de la LOSEP, su reglamento, políticas, normas e instrumentos técnicos del desarrollo del talento

humano y remuneraciones; validar los informes y programaciones de seguimiento y monitoreo.

- Plan de requerimientos de capacitación y asistencia técnica para las UATH

En base al diagnóstico de la situación inicial de las UATH de cada Institución y al plan operativo anual de la Unidad, se identificarán las necesidades existentes de capacitación y/o asesoramiento técnico en cada una de ellas, procediendo en base a un cronograma de intervención, mediante la coordinación con las diferentes direcciones internas del Ministerio de Relaciones Laborales para cubrir las necesidades detectadas.

- Plan de Intervención, Seguimiento y Monitoreo de las UATH

En base al informe emitido por cada Unidad, se presentará una evaluación de la intervención final sobre el asesoramiento prestado; para tomar las acciones necesarias, de no haber cumplido con los procedimientos solicitados y sugeridos.

- Plan de Pruebas, Metodológicos y de Funcionales del SIITH

Se resolverá las inquietudes conceptuales que presenten las Instituciones que se encuentran ingresando información al SIITH. Y en caso de requerir capacitación se las incluirá en el plan de capacitación del SIITH.

4.2.- La desregulación y flexibilización laboral

Se asimila flexibilización a la disminución del tiempo de trabajo y con ello a ganar más disponibilidad para la vida familiar y el tiempo libre; pero también se utiliza la flexibilización para justificar la reducción de derechos de los trabajadores, tales como mínimos salariales, estabilidad en el trabajo y límites a la duración de la jornada de trabajo

Es posible distinguir dos fuerzas que se encuentran cada vez que se alude a flexibilización laboral. Una, predominante, atribuye efectos beneficiosos a cualquier impulso de búsqueda de adaptación empresarial que consista en la supresión de las

normas sobre el trabajo asalariado, a las que se atribuye creación de rigidez que impide el rápido movimiento que deben realizar las empresas para ganar y sobrevivir.

Esta fuerza flexibilizadora funciona mediante un criterio cuantitativo: releva la rigidez de las normas según su número y complejidad, por ende, la sola existencia de normas supone un obstáculo para la utilización empresarial del recurso humano, atribuyéndole la creación de costos sociales que inhiben la contratación laboral.

Se acusa que la protección legal perjudica a los trabajadores, impidiendo que se ocupen al nivel de salarios y en las condiciones económicamente posibles en el mercado de trabajo en un momento dado; esto es, incluso bajo los niveles aceptados como mínimos por la legislación laboral

El debate sobre la flexibilización laboral cobra vigor en momentos de crisis ocupacional, como una fuerte crítica a la legislación laboral en demanda de adaptación ante las dificultades de la economía para crear empleos.

En esa línea se le exige a la legislación laboral facilitar el empleo mediante la generación de estímulos empresariales para la creación de puestos de trabajo, que rebajen el costo empresarial de la utilización de recurso humano, en la idea que la ley laboral debe ayudar al desempeño económico en la creación de empleos.

CONCLUSIONES

El derecho laboral a través de la historia ha sufrido una serie de reformas que han sido planteadas de conformidad con los triunfos de la clase obrera, luchas continuas para alcanzar un salario justo, una jornada de trabajo saludable, beneficios sociales, atención médica, etc. Triunfos que han sido alcanzados con el sacrificio de muchas vidas humanas de personas que creyeron en una verdadera revolución laboral, hasta alcanzar la dignificación de su trabajo.

La Constitución de la República del Ecuador consagra que los derechos de los trabajadores y servidores público son irrenunciables e intangibles por mandato constitucional, sin embargo todavía resulta una verdadera conquista laboral poder hacerlos respetar, en el derecho privado como público, lo cual es evidente con la suscripción de renunciaciones anticipadas que firma el trabajador al momento de suscribir su contrato de trabajo, la compra de renunciaciones a la cual no puede oponerse el servidor público y que se practican a diario en nuestro país, es decir que aun hoy en día el derecho al trabajo continua siendo un sueño por alcanzar.

La igualdad en el ámbito laboral se torna inalcanzable, debido a que los trabajadores sujetos al Código de Trabajo laboran 8 horas diarias, 5 días a la semana y 160 horas al mes para una empresa privada al igual que un servidor público que labora para el estado, sin embargo la remuneración en el ámbito privado es inferior al obrero que trabaja para una institución pública desempeñando las mismas labores que el primero, a mas de que siempre gozará de una remuneración mayor, de mejores beneficios. Por ejemplo el chofer de una casa comercial y el chofer del Ministerio de Educación. Pero no aplica únicamente a los obreros, sino también a los profesionales cuyos ingresos poseen una diferencia abismal, entonces de que igualdad hablamos?, el principio de igual trabajo, igual remuneración, se torna también un imposible.

El Estado Ecuatoriano, a través de las instituciones correspondientes debe proteger la parte débil de la relación laboral, la cual siempre son los trabajadores o empleados, estoy segura que la intención no es violentar y atacar los derechos laborales de estas clases, pero considero que las normas y resoluciones dictadas,

deben respetar los derechos constitucionales tanto de los trabajadores como de los servidores públicos.

En el Ecuador se evidencian básicamente dos cuerpos normativos que rigen la relación laboral siendo estos La Ley Orgánica de Servicio Público y el Código de Trabajo, sin perjuicio de las leyes que especiales que rigen a cada Institución Pública, es por eso que el Ministerio de Relaciones Laborales se encuentra dividido en dos Viceministerios esto es el Viceministerio de Trabajo y Empleo y el Viceministerio de Servicio Público.

RECOMENDACIONES

La Asamblea Nacional deberá revisar la normativa jurídica que rige la relación laboral, ya que si poseemos una Constitución absolutamente garantista, no es posible que las leyes que regulan la relación laboral, todavía contengan contradicciones entre la Carta Magna y el Código de Trabajo, por lo que se torna urgente la expedición de un nuevo Código de Trabajo.

El Estado Ecuatoriano debe ajustar la normativa jurídica a la realidad social, en el cual las Instituciones Públicas como privadas, reflejen una remuneración justa y equitativa, si es necesario fijar escalas remunerativas que se adapten a la realidad económica de los ecuatorianos, con el objetivo de alcanzar un salario digno, consagrado también en nuestra Constitución.

Promover a los ciudadanos, tanto individual como colectivamente, la participación en la planificación y mejoramiento de los servicios públicos, con la finalidad de que pueda existir una relación entre ciudadanos y servidores públicos para incentivar la optimización del talento humano.

En su momento la Corte Constitucional deberá revisar las resoluciones tomadas por el Estado Ecuatoriano con la finalidad de determinar la constitucionalidad de las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

- Bueno, Octavio. Régimen Jurídico del Servidor Público, Revista de Derecho Laboral (Montevideo), tomo XXX, n. 145, 1987.
- Caldera, Rafael. Prólogo al libro de A. Randolph –Brewer Carias, El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1971, p. XIII.
- Dromi, Roberto. Derecho Administrativo.- Ediciones Ciudad Argentina. 2006.
- Zavala Egas, Jorge. Introducción al Derecho Administrativo. Edino. Guayaquil. 2003
- Código del Trabajo del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2012.
- Constitución de la República del Ecuador, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito – Ecuador, 2012.
- Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva
- Ley Orgánica de Servicio Público
- Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público