



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**

*La Universidad Católica de Loja*

MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

**“Análisis crítico de las diferentes normatividades legales, que han regulado el trabajo del personal civil en la Fuerza Naval del Ecuador.”**

Tesis de grado

Autor:

Villalva Córdova, Santiago Renán TNNV-AD, Ing.

Director:

Montesinos Guarnizo, Otto Garmalbin Mg.

CENTRO UNIVERSITARIO GUAYAQUIL

2012

## Certificación

Magister.

Otto Garmalbin Montesinos Guarnizo

DIRECTOR DE TESIS DE GRADO

C E R T I F I C A:

Que el presente trabajo denominado: “Análisis crítico de las diferentes normatividades legales, que han regulado el trabajo del personal civil en la Fuerza Naval del Ecuador.”; cumple con los requisitos establecidos en las normas generales para la Graduación en la Universidad Técnica Particular de Loja, tanto en el aspecto de forma como en el de contenido, por lo cual me permito autorizar su presentación para los fines pertinentes.

Loja, 07 Diciembre del 2012

f) .....

## CESIÓN DE DERECHOS

“Yo, **Ing. Santiago Renán Villalva Córdova**, declaro ser autor de la presente tesis 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”.

f) .....

Autor: TNNV-AD Ing. Santiago Renán Villalva Córdova  
Cédula: 171250469-3

## **DEDICATORIA**

El presente trabajo está dedicado a los señores compañeros Oficiales de la Armada del Ecuador, responsables de conducir con ética, los destinos de la Institución más prestigiosa de las Fuerzas Armadas; a los esfuerzos desde su formación, a su profesionalismo, al trabajo sin horarios, al sacrificio de alejarse de sus seres queridos cuando son requeridos, a la soledad de una guardia en tierra o de un buque navegando en alta mar en medio de una noche oscura.

TNNV-AD Ing. Santiago Renán Villalva Córdova

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco de corazón a todas las personas que han estado cerca de mí, durante toda mi vida, en especial a mis padres, sin los cuales no habría podido alcanzar los peldaños previos para obtener esta Maestría, a los señores Docentes, al personal de señores Oficiales, Tripulantes y Servidores Públicos de la Armada del Ecuador quienes me facilitaron la información y sus experiencias para la realización del trabajo final y a mi esposa Paulina, por su apoyo y por llenarme de ánimos cada día para seguir luchando, valoro lo que haces por mí, te amo.

TNNV-AD Ing. Santiago Renán Villalva Córdova

# INDICE

<b>INTRODUCCION .....</b>	<b>1</b>
<b>CAPITULO I</b>	
<b>BREVE HISTORIA DEL MANEJO DE PERSONAL CIVIL DE LA FUERZA NAVAL</b>	
1.1 El Reglamento de la Reserva Activa y Empleados Civiles de las Fuerzas Armadas y Resumen Histórico de la Legislación Sobre el Servicio Público en el Ecuador.....	2
1.2 El Advenimiento de la LOSCCA.....	10
1.3 La LOSEP y el Código de Trabajo en la Fuerza Naval.....	12
<b>CAPITULO 2</b>	
<b>SITUACION ACTUAL DE LA APLICACIÓN DE LA LOSEP Y DE LAS NORMAS TECNICAS Y RESOLUCIONES, EN LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL CIVIL DE LA FUERZA NAVAL.</b>	
2.1 Determinación de situaciones laborales en las que la ley orgánica del servicio público, no ha sido debidamente aplicada por parte de la fuerza naval.....	15
2.1.1 Inobservancia de los plazos establecidos para contratos de servicios ocasionales.....	15
2.1.2. Legalización y registro de nombramientos y contratos.....	16
2.1.3. Pago por horas suplementarias.....	17
2.1.4 Capacitación de los servidores públicos civiles.....	18
2.2 Aplicación de las normas más relevantes relacionadas con la LOSEP y de los mandatos y políticas del ministerio de relaciones laborales en la fuerza naval.....	19
2.2.1 Normas para el ingreso al servicio público.....	19
2.2.2 Evaluación del desempeño de los servidores públicos civiles de la armada...	22
2.2.3. Mandatos referentes al personal del servicio público.....	23
2.2.4. Régimen disciplinario de personal civil de la fuerza naval.....	24
2.2.5 Políticas del ministerio de relaciones laborales.....	26

### **CAPITULO 3**

#### **EXPERIENCIAS Y DIFICULTADES ENCONTRADAS POR PARTE DE LOS ADMINISTRADORES DE PERSONAL DE LA FUERZA NAVAL, CON RESPECTO A LA LOSEP.**

3.1 Opiniones de los administradores de recursos humanos de la Fuerza Naval.....	29
3.2 Casos específicos de problemática legal-laboral en los Repartos Navales.....	36
3.2.1 Reclamos para la adhesión al régimen de 06 horas laborales por parte de las y los Auxiliares de Enfermería del Hospital Naval.....	36
3.2.2 Caso de trabajadores de las gabarras que cubrían el tramo Bahía – San Vicente.....	39
3.2.3 Caso de la disposición del Ministerio de Defensa para la revisión por parte del Hospital Naval de Guayaquil de la legalidad de los concursos llevados a cabo antes del 15 de junio del 2011, de acuerdo al Reglamento para la Provisión de Cargos Médicos a Nivel Nacional expedido por el Ministerio de Salud Pública en el año 2009.....	41
3.3 Opinión de los servidores públicos sobre la Ley Orgánica del Servicio Civil y el marco legal vigente.....	42

### **CAPITULO 4**

#### **SUSTENTOS LEGALES DE LOS PROCEDIMIENTOS MÁS COMUNES EN EL MANEJO DE RECURSOS HUMANOS DE LA FUERZA NAVAL CON RESPECTO A LA LOSEP Y NORMAS RELACIONADAS.**

4.1 Legalización de la situación del personal que ha permanecido por más de cuatro años con la condición de contratos de servicios ocasionales.....	44
4.2 Procedimiento para los servidores públicos civiles que se acogen a la jubilación no obligatoria.....	46
4.3 Procedimiento para acogerse a la jubilación obligatoria.....	48
4.4 Procedimiento para el reconocimiento de vacaciones a los servidores civiles que se encontraban laborando bajo la LOSEP y que por la calificación de régimen laboral pasan a ser administrados mediante el Código del Trabajo.....	49
4.5 Trámite de las solicitudes de acumulación de licencias de los servidores públicos de la Fuerza Naval.....	50
4.6 Sumarios Administrativos para sancionar faltas disciplinarias graves cometidas por servidores públicos civiles.....	51

## **CAPITULO 5**

### **FORMULACION DE UN PLAN PARA LA ADECUADA DIFUSION DE LA LOSEP ENTRE FUNCIONARIOS DE PERSONAL DE LA FUERA NAVAL Y SERVIDORES PUBLICOS.**

5.1 Resumen de la Propuesta del Plan de Difusión.....	60
5.2 Introducción.....	61
5.3 Consideraciones Generales.....	62
5.3.1 Definición del Plan de Difusión.....	62
5.3.2 Pertinencia de la elaboración de un Plan de Difusión de la LOSEP.....	62
5.3.3 Objetivos Generales.....	63
5.3.4 Objetivos Específicos.....	63
5.3.5 Desarrollo del Plan de Difusión.....	64
5.3.5.1 Herramientas para la Difusión y metas a lograr.....	64
5.3.5.2 Estrategia de Implementación.....	65
5.3.6 Fases de implementación del Plan de Difusión.....	66
5.3.7 Autoevaluación.....	67
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>68</b>
<b>RECOMENDACIONES .....</b>	<b>70</b>
<b>PROPUESTA DE CAMBIO.....</b>	<b>72</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>75</b>



## **RESUMEN EJECUTIVO**

La tesis analiza el cumplimiento de las disposiciones de la Constitución del 2008, la Ley del Servicio Público y Código de Trabajo, y demás normas emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, al interior de la Fuerza Naval del Ecuador, también se analiza la evolución legal en el manejo del personal civil, desde la aplicación de la derogada Ley de la Reserva Activa y Empleados Civiles de Fuerzas Armadas, que poseía un carácter militarizado, no acorde al servicio público civil. Para determinar las causas que provocan la incorrecta aplicación legal a los servidores públicos civiles, se tomó la opinión de las personas que diariamente laboran en las áreas de personal, de donde se aprecia que entre otros factores, existe falta de conocimiento de las mencionadas leyes, por lo que se propone una planificación para capacitar en las respectivas leyes a todo el personal civil de la Armada, para contribuir a la solución en busca de mejores relaciones laborales entre civiles y militares.

## INTRODUCCION

El presente trabajo aborda las dificultades en la aplicación del proceso, en el que se han visto inmersos tanto el Ministerio de Defensa Nacional como máxima autoridad de las Fuerzas Armadas, pero más específicamente la Fuerza Naval o Armada del Ecuador, al haber tenido que acoplar –por primera vez en su historia- el manejo de su recurso humano civil, a las disposiciones emitidas en una Ley completamente alejada de la concepción militar, como fue la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa LOSCCA, recientemente derogada para dar paso a la actual Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP, donde se determina que su ámbito de acción, abarca entre otros, a los servidores públicos de los organismos de la Función Ejecutiva. Adicionalmente se verificará y expondrá el impacto que han tenido las resoluciones del Ministerio de Relaciones Laborales y la antigua SENRES en el tema del personal civil de la Fuerza Naval.

La propuesta estará basada en la recopilación y análisis de los principales puntos de la normativa legal relacionada al ámbito del servicio público, así como la investigación de casos específicos y experiencias obtenidas por la Fuerza Naval del Ecuador, desde la derogatoria de la antigua Ley de la Reserva Activa y Empleados Civiles de las Fuerzas Armadas, la cual tenía más un carácter castrense y se encontraba lejos de ser una herramienta técnica para la aplicación de los subsistemas de recursos humanos.

Al finalizar el presente trabajo, se propone la aplicación de un plan de difusión de los principales aspectos de la Ley Orgánica del Servicio Público, entre todos los servidores, sin dejar de lado al personal militar de la Fuerza Naval que ejerce las funciones de: supervisores, jefes de divisiones o departamentos y Directores de Repartos, los mismos que deben apegar sus decisiones de manejo de personal civil al marco legal vigente.

**CAPITULO I**  
**BREVE HISTORIA DEL MANEJO DE PERSONAL CIVIL**  
**DE LA FUERZA NAVAL**

**1.1 El Reglamento de la Reserva Activa y Empleados Civiles de las Fuerzas Armadas y Resumen Histórico de la Legislación Sobre el Servicio Público en el Ecuador.**

En la República del Ecuador la preocupación del Estado por las condiciones laborales de sus ciudadanos aparece recién hace menos de un siglo, debido a que los diputados y presidentes de esa época, pertenecían a las conocidas clases burguesas en especial de la costa, donde manejaban extensiones muy grandes de territorio, de donde fácilmente conseguían la mano de obra campesina a cambio de sueldos de miseria, existiendo condiciones de trabajo deplorables, sin seguridad social y sin beneficios.

Por lo expuesto, es fácil intuir que durante el tiempo transcurrido desde el nacimiento del Ecuador como república en el año de 1830, esos grupos oligopólicos realizaron todo lo que estuvo a su alcance para dejar de lado la atención a los asuntos laborales, debido a que al otorgar beneficios como incremento de sueldos, seguro social o educación a sus propios trabajadores, sus utilidades e incluso su hegemonía correrían un gran peligro.

Sin embargo, debido a las tendencias progresistas que tomaban fuerza en Europa a finales del siglo XVIII donde los teóricos de la administración proponían teorías sobre la relación entre productividad y la mejora en las condiciones laborales, en el Congreso de nuestro país, así como esporádicamente por parte del Gobierno, empezaron a surgir disposiciones relacionadas al empleo, como por ejemplo: el establecimiento de la jornada laboral de cuarenta y ocho horas semanales incluidos los días sábados, que naciera como una iniciativa de los congresistas en el año de 1917. Más adelante en el año de 1921, se promulga en el Congreso una primera Ley laboral más completa, donde se detallan varias disposiciones innovadoras para la sociedad ecuatoriana de la época y algunas de las cuales aun constan en el actual Código del Trabajo.

Otro de los hitos importantes en la historia de la legislación laboral del Ecuador se da cuando en el año de 1928, durante la Presidencia del Dr. Isidro Ayora, se dispone la creación del Ministerio de Previsión social y Trabajo y adicionalmente como una forma de defensa del trabajador se crea también la Inspección General del Trabajo. Coincidentemente el mismo año se instala una Asamblea Constituyente, donde se expiden normas relativas a la responsabilidad por accidentes ocurridos en el trabajo, se incluye por primera vez la situación del trabajo de las mujeres y de los menores de edad, se revisa nuevamente la duración máxima de las jornadas de trabajo, pero por sobre todo se plantea la utilización de una de las herramientas más efectivas en lo que es la regulación de las relaciones obrero patronales en el país, como es el Contrato Individual de Trabajo.

La Constitución expedida por la decimotercera Asamblea en la historia republicana del Ecuador, reconoce y garantiza de manera explícita derechos como la libertad del trabajo y la defensa de las actividades laborales en general.

A comienzos de la década de 1930 surgen los primeros visos del movimiento campesino, es así que en el año de 1935, se realiza la primera conferencia obrero campesina donde son convocadas medio centenar de organizaciones que acuerdan el establecimiento de Comités Regionales Permanentes en las ciudades de Quito y Guayaquil, destinadas a trabajar en el aspecto de la doctrina que lograría posteriormente unir a los diferentes movimientos en especial a lo largo de la zona central del país, con el fin de terminar con la explotación de la que eran víctimas en los campos y en la misma ciudad el momento de migrar.

Como era de esperarse todas estas manifestaciones de independencia y búsqueda de justicia por parte de las clases trabajadoras, encontraron fuertes obstáculos, como la oposición del entonces dictador del Ecuador, Federico Páez, quien irónicamente establece leyes al progresistas como el Seguro Social Obligatorio, pero a la par emite leyes diseñadas para aplacar la protesta social, como la Ley de Huelgas y la de Defensa Social más conocida como de Seguridad Nacional, en la que se imponían sanciones de entre 3 y 5 años para "...toda labor, individual colectiva, inclusive de propaganda... encaminada a establecer la dictadura de una clase social o a transformar los sistemas políticos, económicos, jurídicos o sociales de la República... la promoción de huelgas violatorias de las leyes que las regulan...

El Comunismo, y, en general, toda doctrina que atente contra la existencia de la sociedad y el Estado... se declara fuera del amparo legal". (Registro Oficial N° 255, agosto 3 de 1936).

Debido a la inestabilidad política de la época y al descontento contra las directrices opresoras de Federico Páez, el General Alberto Enríquez Gallo encabeza una rebelión que logra destituir al dictador y genera un cambio notable en las condiciones de trabajo y libre expresión al derogar toda la antigua legislación opresiva, al liberar a los presos perseguidos políticos y permitir el ingreso de los confinados.

En noviembre del año 1937, se conforma el Comité Pro mejoramiento de la Clase Obrera, el mismo que agrupaba a 34 organizaciones provinciales, que estaban estructuradas en uniones sindicales, las cuales desplegaron una inmensa tarea promoviendo la reunión del Tercer Congreso Obrero Ecuatoriano, que se instaló en Ambato el 20 de julio de 1938, en el local del colegio Bolívar, con la presencia de 62 delegados que representaban a 13 provincias, formularon un anteproyecto de Ley de Huelgas, y emitieron un acuerdo promoviendo la expedición del Código de Trabajo que se encontraba en estudio por una comisión de juristas, designados por el Estado y la cual fue observada con mucho recelo por parte de las oligarquías de ese tiempo. El congreso aprobó el proyecto de Código del Trabajo y lo envió al Jefe Supremo para su aprobación final y expedición.

El Código fue expedido el 5 de Agosto de 1938, pero no fue publicado sino hasta el 10 de Agosto de ese año, fecha en la que se instaló la Asamblea Nacional Constituyente. En los periódicos de la época, las clases privilegiadas expresaban que el Código de Trabajo ecuatoriano, era un remedo y plagio de las literaturas comunistas más avanzadas, que era una obra de gente infiltrada por los soviéticos que buscaba generar una pugna entre clases, la misma que tenía como finalidad la destrucción del capital y posteriormente de la propiedad privada.

La resistencia fue tenaz contra la publicación en el Registro Oficial del Código que ya había sido sancionado, siendo más evidente al interior de la legislatura, integrada de acuerdo a una Ley Electoral promovida por el Jefe Supremo, con la representación equitativa de conservadores, liberales y socialistas. Luego de una

inicial oposición por parte de conservadores y liberales, acceden a su publicación bajo criterios que fueron inscritos en actas del Congreso, donde se pronunciaban diciendo que su contenido no entrañaba ninguna revolución social, y que se trataba simplemente de una reforma social en la que estaban todos de acuerdo, confiando además en la honradez del bloque socialista, que supo indicar que en nada esperaban la alteración del orden social ni buscaban la afectación de los intereses legítimos.

Pese a esos pronunciamientos aparentemente armónicos, los trabajadores inmediatamente conformaron Comités de Defensa del Código del Trabajo, frente a la oposición que desplegaron las clases dominantes por su vigencia, tal fue la preocupación de los trabajadores por la entrada en marcha de la mencionada norma, que los obreros de Guayaquil aportaron con el papel para la impresión de todos los ejemplares que fueron impresos en el Registro Oficial y en los textos jurídicos.

En cuanto al análisis jurídico del Código de Trabajo, cabe indicar que según la opinión de varios analistas, el mismo no cumple completamente con las aspiraciones de los trabajadores, contiene errores de falta de normas y procedimiento, y que el verdadero espíritu de la Ley se diluye debido a la inoperancia de las instituciones que existen para garantizar su cumplimiento.

Las opiniones a favor de este cuerpo legal, son emitidas por lo general por las asociaciones organizadas, que sostienen que el Código del Trabajo es un verdadero cuerpo de leyes que buscan proteger a una de las clases más débiles y durante siglos marginada como es la clase obrera, y que el mismo es un Código que busca plasmar en la realidad los anhelos de justicia de los trabajadores y que su aprobación tuvo como precio varias vidas humanas que lucharon por la mejora en sus condiciones y la de sus familias, en resumen una victoria de la justicia social.

Por cuanto, con el pasar del tiempo tanto las organizaciones como las necesidades de las personas sufren cambios que obligan a realizar adaptaciones de la Ley, se han realizado varias modificaciones al Código de Trabajo del Ecuador, es así que se genera una codificación en el año de 1961, que contiene varios decretos reformativos, así como también dos resoluciones interpretativas; la siguiente

modificación importante se realiza en el año de 1971, la misma que proporcione ocho decretos reformativos y la última del año de 1986, contiene cincuenta decretos reformativos y tres resoluciones de la Corte Suprema de Justicia.

Los artículos de la constitución hablan del derecho a al trabajo

Luego de haber presentado un breve resumen sobre la aparición de la legislación laboral en el Ecuador, es imprescindible entrar en una parte importante de la presente investigación, la misma que está relacionada con el manejo de los servidores civiles al interior de las Fuerzas Armadas y más específicamente en la experiencia de la Fuerza Naval, como es el surgimiento de la extinta Ley de la Reserva Activa y Empleado Civiles.

El término Reserva Activa tiene un carácter netamente militar, y el mismo se refiere al grupo de hombres que por haber servido en Fuerzas Armadas o ser ex alumnos de colegios y academias militares, poseen conocimientos en tácticas y manejo de armamento y que en caso de un conflicto armado a gran escala serían movilizados inmediatamente de acuerdo a las necesidades de la estrategia a utilizar, las personas que conforman la Reserva Activa continúan asistiendo a cursos y actividades de entrenamiento periódicos. Cabe indicar que la existencia de esta Reserva no implica el desembolso de recursos del Estado, ya que los mismos no reciben un sueldo con excepción de que se produzca un conflicto en cuyo caso cada una de esas personas recibirá el valor correspondiente por los días de participación en esa guerra.

En el Ecuador, no existe una cifra exacta de las personas que podrían ser movilizadas como Reserva Activa en caso de una guerra, debido a que en esas circunstancias, se recurre a realizar un llamamiento general a todas las personas que se posean instrucción y conocimientos militares. (A) En países como Estados Unidos, sus Fuerzas Armadas tienen un total de 1.547.300 hombres, pero cuentan con una reserva rápida de 1.794.100 hombres y otros 502.600 enrolados en la Guardia Nacional, la misma que está integrada por personas que realizan sus actividades normales en el área civil, y que integran unidades militares en caso de una emergencia.

Por la importancia que las Fuerzas Armadas, otorgaban al personal de la Reserva Activa, después de analizar las constantes amenazas a la integridad del territorio en especial por parte del Perú, se decide prever la incorporación de los mismos a la estructura que la institución adoptaría en caso de una guerra, asignándoles en inicialmente el rol de cubrir las vacantes que quedarían libres al tener que enviar a los militares activos a un frente de batalla, para mantener operativas las áreas de apoyo administrativo, financiero, logístico y de servicios generales que contribuyen al éxito del personal operativo de Fuerzas Armadas, es así que todo ese personal adicional es considerado en Ley de la Reserva Activa y Empleados Civiles de las Fuerzas Armadas.

La participación del personal civil en la Fuerza Naval ecuatoriana, surge como consecuencia de que en la formación de los Oficiales y Tripulantes hasta finales de los años noventa, no estaba considerada la formación de carácter profesional, para otras situaciones que no fueran las que ocurrían en caso de una guerra, por lo tanto se hizo más que imprescindible contar dentro de la institución con personal especializado en áreas como: medicina, enfermería, ingeniería civil, administración, derecho, así como en otras áreas técnicas a saber: electricidad, mecánica, y servicios generales. Otro factor que obligó a la Armada del Ecuador a incluir más personal civil, fue el advenimiento de las nuevas tecnologías de la información, para lo cual fue necesario contar con expertos en Informática para casi todos los Repartos administrativos.

El verdadero auge en la contratación de personas civiles para la Fuerza Naval y las Fuerzas Armadas en general, se originó a finales de los años 1976 y 1979, en la época del boom petrolero y de la última dictadura denominada el Triunvirato Militar, donde el gobierno estaba encabezado por los tres Comandantes de las Fuerzas Armadas, señores: Almirante Alfredo Poveda Burbano y Generales Guillermo Durán Arcentales y Luis Leoro Franco, quienes aprovechando su poder en ese momento y previendo futuras amenazas del Perú, incrementan y mejoran de la manera más significativa que haya ocurrido en la historia del Ecuador el poder militar, adquiriendo tanques de guerra nuevos y armamento para la Fuerza Terrestre, aviones de transporte y supersónicos de última tecnología para la Fuerza Aérea, fragatas, corbetas y lanchas con tecnología de misiles, así como submarinos para la Fuerza Naval.



Es esta situación la que obliga a que se incremente el número de efectivos militares en función del empleo de dichas unidades, con el consiguiente aumento de necesidades de servicios de apoyo, los cuales no podían ser abastecidos por el personal uniformado, debiendo las Fuerzas Armadas seleccionar en esa época a una gran cantidad de personal civil. Es esa misma gran masa laboral la que ahora se encuentra bordeando los 25 a 35 años de servicio y están cerca de acogerse a la jubilación sea por edad o por tiempo de servicio.

Una vez incorporado este personal a la Fuerza Naval, era necesario proceder a la aplicación de los Subsistemas de la Administración de los Recursos Humanos como: la Selección, Evaluación del Desempeño, Capacitación, además del sistema salarial, régimen disciplinario y formas de ingreso al servicio, para lo cual era necesario utilizar un instrumento de carácter legal que permitieran la toma de decisiones sobre el personal civil observando el principio de justicia.

Pese a existir en ese tiempo un Código de Trabajo que había sido depurado en varias ocasiones por los parlamentarios, varias carteras de Estado contaban con legislaciones propias en lo que respecta al personal, produciéndose varias inequidades (sobre todo en la cuestión salarial y de beneficios adicionales) que fueron uno de los argumentos para la creación de la LOSCCA, donde se disponía la aplicación de dicha Ley para todas las instituciones dependientes del Poder Ejecutivo. En el caso de la Fuerza Naval como dependiente de las decisiones del Ministerio de Defensa, se cumplió con la Aplicación de la Ley de la Reserva Activa y Empleados Civiles.

La mencionada Ley era un cuerpo legal que a partir de su Artículo 5, regia aspectos como la clasificación y valoración de puestos considerando principalmente la naturaleza del trabajo, su complejidad, responsabilidad y los requisitos mínimos para el cargo; los puestos de los empleados civiles se agrupaban por similitud de deberes y responsabilidades, una o más clases de puestos conformaban una serie y estas un Grupo Ocupacional, el conjunto de estos últimos constituían un Servicio. Esta forma de clasificación de los puestos, era la base para el otorgamiento de nombramientos, ascensos y para la elaboración de los roles de pago.

En el resto del texto se determinaban los requisitos de ingreso y prohibiciones para los empleados civiles y reserva activa; posteriormente se tratan temas como los derechos y obligaciones, horarios de trabajo, el controvertido régimen disciplinario, la evaluación del desempeño, ascensos y comisiones de servicio.

Cabe indicar que la Ley de la Reserva Activa y Empleados Civiles, contenía disposiciones que comparándolas con la actual Constitución y normas posteriores como la LOSCCA y la LOSEP, iban en contra inclusive de ciertas garantías constitucionales y los principios generales del Derecho, como algunos que se detallan a continuación:

- a) Artículo 23, numeral 1, sobre los requisitos de ingreso para empleados civiles:  
literal c) “Haber cumplido las obligaciones militares”; es decir la conscripción, sin determinar si este requisito es únicamente para varones. En el mismo artículo en el literal j) señala que se debe presentar “Certificado médico del examen de SIDA” lo cual es una disposición abiertamente discriminatoria.
- b) El artículo 43, literal g) determina como un deber del empleado civil: “Colaborar en todos los trabajos para los que son requeridos, fuera de sus actividades normales o en horas extraordinarias” sin determinar si ese tiempo adicional era remunerado o no, igual que en el literal n) “Colaborar como instructor en el desarrollo de programas de capacitación”
- c) En el literal k) del artículo 44 se indica como un derecho, que los servidores pueden “Conformar agrupaciones u organizaciones de carácter cultural, social y deportivo, ciñéndose a las limitaciones que rigen a las Fuerzas Armadas”, lo cual atenta contra la libertad de asociación.
- d) El artículo 83, literal f) referente al régimen disciplinario establece como una falta “Declarar huelgas, paros apoyar o incentivar su realización o formar sindicatos”.

## **1.2 El Advenimiento de la LOSCCA**

La publicación de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera administrativa, en el Suplemento del Registro Oficial No. 184 de fecha 06 de Octubre del 2003, ocasionó al interior de la Fuerza Naval y el Ministerio de Defensa una renuencia a su aplicación debido a la percepción, de que se podía perder el control sobre aspectos como la prohibición de la organización sindical y el régimen disciplinario de los empleado civiles, que se aplicaba casi con la misma rigidez que al personal militar; se tenía por parte del Mando Naval la concepción de que la LOSCCA ofrecía demasiados beneficios que involucraban desembolsos económicos y beneficios adicionales en parte superiores a los que tenían los militares y se asumía que la Armada y las otras Fuerzas no estaban obligadas a acogerse a la nueva Ley.

La decisión final de administrar a los empleados civiles mediante la Ley del Servicio Civil y Carrera Administrativa fue fruto de un análisis nunca antes visto en las Fuerzas Armadas, donde se tuvieron que revisar y ponderar varias disposiciones legales que ayudaron a despejar las dudas existentes en el Alto Mando. Tal fue la duda –o renuencia- sobre si la aplicación de la LOSCCA abarcaba a la Fuerza Naval, que hubo que solicitar criterios a la Contraloría General del Estado y a la Ex Secretaria Nacional Técnica de Remuneraciones, SENRES.

Desde el momento en que se dispone la aplicación de la LOSCCA para los empleados civiles de la Fuerza Naval, los mismos ingresan a lo que se denomina la Carrera Administrativa, donde se establecían claramente aspectos como: ingresos, ascensos, régimen disciplinario y escalas salariales más justas debido a que dicha Ley originó la expectativa de la homologación de los salarios, es decir, que los empleados situados en iguales niveles y categorías en los Manuales de Puestos de diferentes instituciones públicas debían ganar exactamente lo mismo, independientemente de factores que antes generaban desigualdades, como el pago de un extra por antigüedad en unas y en otras no, de esta forma se buscaba respetar el principio constitucional de “A igual trabajo igual denominación”.

Entre los cambios más evidentes en la administración de los empleados civiles de la Armada del Ecuador debido a la LOSCCA, se puede hablar del ingreso. Esta situación venía dándose de manera que la selección para un nombramiento estaba

dada no por aspectos técnicos como la preparación, tiempo de experiencia en cargos relacionados, formación adicional, etc., sino por consideraciones como: el tiempo que llevaban las personas en un puesto bajo la modalidad de contrato, su conducta y hasta la coyuntura, llegando a otorgar nombramientos para un cargo específico a personas cuya preparación no tenía ninguna relación con el puesto, casos como “Asistentes de Abogacía” a un economista o inclusive “Auxiliare de Laboratorio” a un licenciado en Relaciones Internacionales.

También se detuvieron algunas arbitrariedades que a pretexto de la “Necesidad del Servicio” se cometían contra los servidores como las disposiciones de extender horarios hasta terminar trabajos, pero sin ningún reconocimiento económico o el movimiento de los empleados civiles sin su consentimiento a plazas distintas a las de su residencia.

Con la vigencia de la Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, los empleados civiles de la Fuerza Naval, también consiguieron que aspectos como sus deberes, derechos, prohibiciones y obligaciones fueran iguales a las de otras instituciones públicas, lo cual logró alejarlos de la influencia del manejo discrecional militar; por ejemplo: al momento de sancionar a un empleado civil, por una falta que ameritaba su separación, se procedía a instaurar un Consejo de Disciplina, instancia netamente castrense, donde a pesar de contar con un defensor rara vez el empleado podía evitar su despido. Con la LOSCCA se determinó cuáles eran las únicas causales para destitución y la conformación de los Sumarios Administrativos.

También es importante anotar que el advenimiento de la Ley, originó un cambio en la forma de otorgar ascensos, al definir mediante Normas Técnicas y resoluciones de la Ex SENRES, claramente y de manera justa los ascensos y reubicaciones de los servidores públicos de la Fuerza Naval.

### **1.3 La LOSEP y el Código de Trabajo en la Fuerza Naval**

La Ley Orgánica del Servicio Público, publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial N° 294 del 06 de Octubre del 2010, es una norma que fue aprobada en la Asamblea Nacional con el voto favorable de 106 asambleístas, tres en contra y diez abstenciones; Es una Ley de carácter orgánico que contiene 137 artículos y 38 disposiciones, separadas en 12 títulos y en 24 capítulos.

La LOSEP es una modificación de la antigua Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa LOSCCA, busca mejorar la calidad de atención a los ciudadanos usuarios de los servicios públicos, mediante el desarrollo profesional de los servidores públicos, haciendo más productivo al Estado. La nueva Ley incluye una serie de reformas en el servicio público, buscando un permanente mejoramiento profesional, lo cual es muy importante debido a que por falta de instrumentos que obliguen al servidor a cuidar su puesto y a superarse en la atención al cliente, el Estado ve comprometido su prestigio y credibilidad ante la ciudadanía. En el caso de la Fuerza Naval, la renuencia al cambio provino precisamente de los servidores públicos, en gran parte por desconocimiento.

La LOSEP determina la evaluación anual del personal e incluye por primera vez dentro del concepto de servidor público a los militares y Policía Nacional, aunque los mismos no pierden sus derechos de recibir condecoraciones por tiempo de servicio y actos relevantes. Una de las finalidades es también lograr que la distribución de los recursos sujetos a esta Ley, sea lo más proporcional y equitativa a las necesidades de los gobiernos autónomos. Esta reciente normativa, otorga a los extranjeros que residan por más de 05 años en el país, la posibilidad de trabajar como servidores públicos y además dispone que las instituciones del Estado, deben contar en su nomina con al menos 05 por ciento de personas con capacidades especiales.

Otras modificaciones que contiene la LOSEP, es que los contratos de servicios ocasionales solo pueden durar 12 meses con la posibilidad de ser renovados hasta por año más, solo bajo circunstancias especiales; en este aspecto la Fuerza Naval tiene problemas relacionados a la falta de regularización de la situación de varios

servidores públicos, los mismos que por lapsos que van desde los 04 a los 19 años han trabajado mediante contratos renovados anualmente, esto se origina por el problema de que los Orgánicos, no cuentan con plazas suficientes para cubrir las reales necesidades de personal, consientes de esos problemas los asambleístas con la Ley Orgánica del Servicio Público dispusieron que se otorguen nombramientos a los servidores públicos, previo a un concurso de meritos y oposición donde se les otorgara un puntaje especial por su experiencia.

Otros puntos importantes se refieren a que las instituciones educativas pertenecientes a las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Comisión de Transito, pasan a la rectoría del Ministerio de Educación, exceptuando a su personal administrativo el cual se mantiene bajo el amparo de la LOSEP, los maestros se mantienen bajo la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio.

Es importante indicar que de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 229 de la actual Constitución del Ecuador, “Los obreros y obreras del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.

El Código del Trabajo se ocupa de todos los aspectos relativos al derecho al trabajo, tomando en cuenta los principios constitucionales fundamentales, como los relacionados con la remuneración, el principio de que a igual trabajo debe asignarse igual remuneración, esto se ha visto reflejado en la calificación por tablas de niveles y categorías, donde se transparenta el pago a cada trabajador eliminando las inequidades.

Entre los puntos principales que se regulan en el Código, están aspectos como el contrato de trabajo en sus múltiples formas posibles, tácito, verbal, escrito, no es válida la renuncia del trabajador a ese derecho. Se conservan los incentivos económicos adicionales como el Bono Escolar y Bono Navideño.

Se regulan las formas de terminación del contrato de trabajo como el desahucio conforme a la Ley, así también el “Visto bueno” que puede ser dado al trabajador por parte del empleador, aplicando las disposiciones disciplinarias que constan en el Código, donde se muestran una gran cantidad de causales; también se detalla la figura del “Despido intempestivo” el mismo que constituye la finalización unilateral de

la relación laboral por parte del empleador, que al ser un abuso genera para el trabajador la asignación de una reparación económica o indemnización.

En el caso específico de la aplicación del Código de Trabajo en la Fuerza Naval, por disposición de la Ex SENRES, a inicios del año 2011, fueron remitidos los listados del personal con sus responsabilidades, con la finalidad de cumplir con el Decreto N° 1701, el mismo que faculta esa dependencia a realizar la calificación de cambio de regímenes laborales en las instituciones del sector público. Es así que comienza la separación del personal civil de la Fuerza Naval en servidores y obreros, proceso que ha demorado mucho en su implementación, entre otras razones debido a la total inexperiencia de las Unidades de Administración del Talento Humano, en la aplicación del Código de Trabajo, sin embargo a la fecha la mayoría de obreros se encuentran ya amparados por contratos de trabajo indefinidos como les ampara la Ley.

## **CAPITULO 2**

### **SITUACION ACTUAL DE LA APLICACIÓN DE LA LOSEP Y DE LAS NORMAS TÉCNICAS Y RESOLUCIONES, EN LA ADMINISTRACION DEL PERSONAL CIVIL DE LA FUERZA NAVAL.**

#### **2.1 Determinación de situaciones laborales en las que la ley orgánica del servicio público, no ha sido debidamente aplicada por parte de la fuerza naval.**

Para el desarrollo de la presente tesis, se ha considerado importante, el exponer la situación actual, desde el punto de vista legal, de la administración de los servidores públicos civiles de la Fuerza Naval, para lo cual en los párrafos siguientes se expondrán las situaciones y los artículos relacionados de la LOSEP, los mismos que por desconocimiento u otros factores no se han aplicado debidamente, lo cual ha deteriorado las buenas relaciones que deben existir entre los trabajadores y la institución como patrono.

##### **2.1.1 Inobservancia de los plazos establecidos para contratos de servicios ocasionales.**

Una de las principales novedades que se pueden anotar sobre el manejo del personal civil de la Fuerza Naval, es la situación del personal que labora bajo la modalidad de contratos de servicios ocasionales. El Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público en su artículo 143, establece que la duración de los contratos ocasionales es de hasta doce meses, o hasta el fin del ejercicio fiscal, con la posibilidad de proceder a una renovación por necesidad del servicio de hasta doce meses adicionales, especificando en dicho artículo que: "...Superado este plazo ya no se podrá contratar con la o el mismo servidor", sin embargo en la Fuerza Naval, persisten varios casos de servidores cuya situación laboral se encuentra prácticamente al margen de la ley, debido a que se encuentran personas que superan los 05, 10 y hasta 15 años bajo la modalidad de contratos.

Uno de los casos específicos inmersos en esta problemática, es el de un servidor civil que labora en el Escuadrón de Submarinos, el mismo que sin tener



nombramiento, lleva cerca de 12 años cumpliendo las funciones de “Mecánico de Torpedos” mediante renovaciones anuales de contratos ocasionales, la Fuerza Naval justifica su permanencia debido a la “Necesidad del Servicio” por tratarse de una persona cuya experiencia en ese tipo de armamento les garantiza un buen mantenimiento, sin embargo, no se le puede otorgar nombramiento por que la Dirección General de Recursos Humanos de la Fuerza, indica que el servidor no cumple con los requisitos de formación académica que constan en el perfil del puesto, tal como dispone la LOSEP en su artículo 05, literal d) “Cumplir con los requisitos de preparación académica y demás competencias exigibles previstas en esta Ley y su Reglamento”. El servidor civil, aun continúa en funciones por cuanto su caso fue elevado a consulta en el Ministerio de Relaciones Laborales, para no afectar su derecho al trabajo amparado por el artículo 33 y 326 de la Constitución.

### **2.1.2. Legalización y registro de nombramientos y contratos.**

Otra situación que pone al trabajo de las Huatas de la Fuerza Naval al límite de la legalidad, es la falta de oportunidad en el registro de nombramientos y contratos. Según lo que dispone la Ley Orgánica del Servicio Público, en su artículo 18, “Los nombramientos deberán ser registrados dentro del plazo de quince días en la Unidad de Administración del Talento Humano de la respectiva entidad”. En el caso de la mencionada institución, al amparo nuevamente de la discrecional “necesidad del servicio”, los nuevos servidores ingresan a laborar apenas se conoce que han sido seleccionados sin esperar a recibir su contrato o nombramiento legalizado, es así, que inconvenientes como los procedimientos burocráticos donde se requiere gran cantidad de firmas para la legalización de contratos y nombramientos y la dificultad de la relación geográfica entre la Autoridad Nominadora (Ministerio de Defensa en Quito), con la Dirección General de Recursos Humanos (ubicada en Guayaquil), la misma que centraliza los trámites de los Repartos navales asentados a su vez en todo el litoral y Galápagos, ocasiona demoras de meses en cada proceso, debido al volumen de trabajo y a que los expedientes, en caso de presentar errores, deben ser devueltos para su corrección y nuevamente enviados, incurriendo quienes tramitan los procesos, en lo indicado en el tercer párrafo del mismo artículo 18 que textualmente dice: “...Los actos administrativos realizados con nombramiento o contratos no registrados, no afectaran a terceros y darán lugar a la determinación

de responsabilidades administrativas, civiles y penales...” y contraviniendo lo dispuesto en el artículo 16 de la misma norma que indica que: “Para desempeñar un puesto público se requiere de nombramiento o contrato legalmente expedido por la respectiva autoridad nominadora.”.

### **2.1.3. Pago por horas suplementarias.**

Uno de los principales problemas legales que generan insatisfacción en los servidores públicos civiles de Fuerzas Armadas, es el relacionado con el no pago, cuando los mismos reciben disposiciones verbales para extender eventualmente su jornada de trabajo, o cuando laboran sobre las 08 horas diarias reglamentarias al momento de cumplir comisiones para finalizar las tareas encomendadas.

El Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Público, en su artículo 267 habla de las Horas Suplementarias, de la siguiente forma “Se consideran horas suplementarias aquellas en que la o el servidor labore justificadamente fuera de su jornada legal de trabajo, hasta por cuatro horas posteriores a la misma y por un máximo de 60 horas al mes, pudiéndose realizar estas horas suplementarias entre la terminación de la jornada legal y las 24 horas del mismo día.”. En el caso de la Fuerza Naval, se puede observar, que la falta de planificación, obliga en muchos casos a acelerar el cumplimiento de las tareas o trabajos dispuestos por el Alto Mando, en desmedro del tiempo libre del trabajador luego de su jornada diaria, sin embargo, una política declarada continuamente por la institución es que “se encuentran prohibidas las horas extras de los servidores civiles y que no existe presupuesto para esos pagos”, lo cual no se cumple por los mandos medios, debiendo tomar acciones que se encuentran claramente al margen de la ley, como devolver las horas laboradas en exceso mediante permisos por la misma cantidad de tiempo los cuales no son registrados en las áreas de personal, lo cual atenta directamente contra lo que indica el artículo 266, del Reglamento de la LOSEP, en el sentido de que las horas extras deben ser previamente autorizadas por la Autoridad Nominadora y siempre y cuando exista la disponibilidad presupuestaria para cubrir esas obligaciones.

#### **2.1.4 Capacitación de los servidores públicos civiles.**

El artículo 234 de la Constitución vigente de la República del Ecuador, determina que: “El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de formación o capacitación del sector público; y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen bajo acuerdos con el Estado.”, sin embargo, la capacitación es un subsistema de recursos humanos que tiene muy poca aplicación en la Fuerza Naval, en gran parte por dificultades presupuestarias que obligan a que los pocos cursos de capacitación que se pueden solventar, especialmente los que se dictan en el exterior, sean aprovechados por oficiales de la especialidad de Arma y rara vez por personal civil, igual situación acontece con los cursos en el país.

Esto contraviene a la disposición que se encuentra dentro del artículo 201 del Reglamento de la LOSEP, el que contempla que la capacitación es: “...un proceso programado, técnico, continuo, de inversión institucional, orientado a adquirir o actualizar conocimientos, desarrollar competencias y habilidades de las y los servidores públicos, con la finalidad de impulsar la eficiencia y la eficacia de los procesos...”. Es precisamente la falta de inversión e interés de la institución por buscar mejores niveles de eficiencia en sus trabajadores, la que no permite mejorar la productividad de la Fuerza Naval; si bien el Ministerio de Relaciones Laborales, mediante la publicación en su página de Internet ofrece varios cursos para servidores públicos, estos son de carácter muy general ofreciendo alternativas como atención al cliente, implementación de normas técnicas, etc., cuando el cambio más real es el relacionado a la eficacia administrativa y técnica que demuestre en su respectivo puesto el trabajador, lo cual redundará en servicios oportunos y de calidad para los ciudadanos, que tanto esperan un giro en la administración pública.

## **2.2 Aplicación de las normas más relevantes relacionadas con la LOSEP y de los mandatos y políticas del ministerio de relaciones laborales en la fuerza naval.**

### **2.2.1 Normas para el ingreso al servicio público**

En la Fuerza Naval del Ecuador, la incorporación de servidores públicos civiles, hasta hace pocos años, se realizaba observando los requisitos y procedimientos establecidos en el Reglamento a la Ley de la Reserva Activa y Empleados Civiles, el mismo que simplemente aportaba con disposiciones de carácter general, mas no constituía la herramienta técnica que hubiera permitido llevar a cabo procesos realmente transparentes y objetivos para seleccionar a los mejores ciudadanos y ciudadanas para las respectivas vacantes.

La Constitución del año 2008, en su artículo 228 indica que: “El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.”; con esta disposición se buscaba terminar con las injusticias y errores cometidos en los procesos de selección de servidores, al determinar que solo la Ley del Servicio Público, puede definir la modalidad e instrumentos técnicos que garanticen la selección del personal más idóneo, luego de cumplir estrictamente los requisitos establecidos en su artículo 05, los mismos que a continuación se detallan:

- “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.”

Algunos de los objetivos del reclutamiento y la selección de personal para ingresar a laborar como servidores públicos civiles en la Fuerza Naval, constan en el Reglamento de la LOSEP y los mismos obedecen a los principios constitucionales, como la legalidad, la transparencia para poder desarrollar procesos objetivos e imparciales cuya información ofrezca un acceso ilimitado a cualquier ciudadano; la igualdad para brindar las mismas posibilidades de evidenciar las capacidades para ejercer los puestos por parte de las personas, independientemente de su raza, condición social e inclusive sus tendencias sexuales o religiones.

La misma reglamentación, designa al Ministerio de Relaciones Laborales, como la entidad técnico administrativa, encargada de proporcionar las normas de los subsistemas de recursos humanos que deben ser utilizados de forma obligatoria por todas las instituciones del Estado, de igual forma es la encargada de formular la política remunerativa y de establecer los niveles y escalas para el pago homologado a los servidores independientemente de la cartera de gobierno a la que pertenezcan.

Cabe indicar que tanto el reclutamiento como la selección del personal para La Fuerza Naval y en general para todo el sector público, se basan en la Norma Técnica del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal, emitido por el Vice ministerio del Servicio Público del Ministerio de relaciones Laborales, el mismo que presenta los siguientes aspectos relevantes:

La Norma asigna claramente responsabilidades durante todo el proceso para las Unidades de Administración de Talento Humano en cuanto a las tareas administrativas y cumplimiento de plazos, para los Tribunales de Meritos y Oposición en lo referente al proceso y herramientas para la calificación de libretas de vida y exámenes presenciales y en caso de existir reclamos o reconsideraciones por parte de los participantes, se definen las tareas del Tribunal de Apelaciones.

La presentación pública de las bases de cada concurso, garantiza desde el inicio, que todos los postulantes conozcan cuales aspectos les serán calificados para poder aspirar a un cargo mediante nombramiento, los cuales son la instrucción formal, la experiencia, la capacitación y las competencias del puesto.

Una de las falencias que de entrada afectaban la legalidad de la selección de personal civil en la Fuerza Naval, era la falta de una adecuada publicación de la oferta laboral en los concursos abiertos de méritos y oposición, prestándose muchas veces dichos procesos, para otorgar nombramiento a gente que no cumplía con los requisitos pero que se encontraban laborando por contrato ocasional con anterioridad bajo cualquier coyuntura, lo cual constituía desde todo punto una acción discriminatoria e ilegal, por tal motivo la Norma de Selección prevé que cada concurso debe hacerse público a través de la pagina Web del Ministerio de Relaciones Laborales, dentro de la base de datos denominada “Opciones Laborales en el Sector Público”

Se brinda además la posibilidad para las personas con discapacidad de poder ganar los concursos si los mismos superan el 75 por ciento del puntaje en la prueba de Oposición, con lo cual se atiende el espíritu de no discriminación contenido en la Constitución.

### **2.2.2 Evaluación del desempeño de los servidores públicos civiles de la armada.**

La evaluación del desempeño, al interior de la Fuerza Naval atraviesa actualmente por varias dificultades, como en la mayor parte de las instituciones públicas, las mismas que se originan por factores varios como: el desconocimiento de parte de los servidores públicos y del personal tanto militar como civil del Reglamento de la LOSEP y de las normas referentes a la evaluación de desempeño o la imperfección y ambigüedad del formato establecido por el Ministerio de Relaciones Laborales, donde con criterios similares se otorga a todos los cargos, una puntuación que no refleja la realidad de las calificaciones que merecen los servidores civiles de la Armada.

Los principios que deben regir al subsistema de evaluación del desempeño en el sector público, se encuentran expuestos desde el artículo 77 al 80 del Reglamento de la LOSEP, el primero de estos artículos habla sobre las entidades que están encargadas de emitir las políticas y hacer cumplir el mencionado procedimiento, el Ministerio de Relaciones Laborales y las Unidades de Administración del Talento Humano.

Con el apareamiento de la derogada Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa, surgieron también las denominadas normas técnicas, emitidas mediante la facultad conferida a la extinta Secretaria Nacional de Remuneraciones con la finalidad de abarcar todas las situaciones de carácter particular que existen en la administración del personal y que por la estructura tanto de la Ley y su reglamento no pueden ser expuestas al detalle dentro del texto de las mismas; adicionalmente dichas normas tenían la finalidad de aplicar las más modernas teorías sobre el manejo de personal en todas las instituciones públicas. Con el advenimiento de la LOSEP, se designó al Ministerio de Relaciones Laborales, para emitir las normas y políticas de personal, concordantes con dicha ley.

### **2.2.3. Mandatos referentes al personal del servicio público.**

Quizás con afanes de figurar al más puro estilo populista, la Asamblea Nacional Constituyente, promulgó varias normas jurídicas denominadas Mandatos, con la finalidad de normar ciertos aspectos de las relaciones laborales, atribución que no les correspondía de acuerdo al fin con el cual fue conformada.

Es con esos antecedentes que se dictan los Mandatos 02, 04 y 08, los que implican una afectación a los principios constitucionales y tratados internacionales, donde se violan principios intangibles e irrenunciables y la libertad de asociación sindical y la negociación colectiva.

Mediante la promulgación del Mandato 04, se originó la separación masiva de muchos servidores públicos, cuando redujo de manera drástica las indemnizaciones para los empleados debido a la utilización de la figura del Despido Intempestivo, la cual normalmente solo podía ser declarada los jueces.

El Mandato 08, a pesar de haber sido el fruto de una buena intención, no dejó de tener su carga de implicación política, ya que el mismo surgió con la intención de terminar con la precarización del trabajo, obligando a otorgar dentro de las instituciones públicas el nombramiento y dentro de las privadas el ingreso a la nomina definitiva, al personal que se encontraba laborando mediante contratos, sin embargo, este mandato no tuvo en consideración los aspectos reales y técnicos con los que pudo haber aportado precisamente el Ministerio de Relaciones Laborales – institución que por ley, debe establecer los parámetros para el manejo adecuado de los recursos humanos en el sector público o privado- apareciendo por la tanto problemas, como el incumplimiento de los requisitos mínimos de formación profesional de los nuevos servidores en los puestos que les fueron asignados en los Orgánicos de las instituciones del Estado y el gran desembolso de dinero que las empresas privadas deben reducir de sus utilidades –que son también de los trabajadores- al incluir de forma definitiva, pagando todos los beneficios sociales, a trabajadores que cumplían funciones netamente temporales.



#### **2.2.4. Régimen disciplinario de personal civil de la fuerza naval**

Otro de los aspectos de regular aplicación y que a la vez ha causado muchas novedades en el manejo de personal de la Fuerza Naval, es la parte relacionada con el régimen disciplinario aplicado a los servidores públicos civiles que pertenecen a la Ley Orgánica del Servicio Público y los del Código del Trabajo. El cambio de la antigua Ley de la Reserva Activa y Empleados Civiles por la también extinta LOSCCA produjo incomodidad tanto en los administradores de personal como en el trabajador, debido que por el carácter militarizado de la primera, se aplicaba discrecionalmente la justicia, llegando a cometerse en varios casos abusos a los derechos fundamentales, como por ejemplo la instauración de Consejos de Disciplina –instancia de justicia netamente militar- a los empleados civiles que cometieron faltas “atentatorias” –otro termino militar- las mismas que se definían como mas que graves. A los mencionados consejos de disciplina los servidores involucrados no siempre eran asistidos por profesionales del Derecho, ni eran notificados para que pudieran hacer uso de ese recurso constitucional, por lo que dichos procesos resultaban en la separación de los servidores a quienes en varias ocasiones se les atropellaban los derechos, no de manera deliberada, sino por la imperfección y el carácter militarizado de la mencionada Ley de la Reserva Activa y de Empleado Civiles.

La puesta en vigencia de la LOSCCA en la Fuerza Naval, aunque con más de un año de retraso en su promulgación, por los inconvenientes expuestos en el Capítulo I del presente trabajo, produjo un cambio notable en la aplicación del régimen disciplinario a favor de los servidores civiles, iniciándose un periodo de ineficacia en la separación de servidores que habían cometido faltas especialmente graves, ya que las nuevas disposiciones garantistas de la LOSCCA, sumadas varios errores de procedimiento generaron efectos contrarios a los requeridos para mantener la disciplina en los Repartos Navales, siendo hasta ahora una debilidad institucional.

El Reglamento de la LOSEP, define a las faltas disciplinarias como: “las acciones u omisiones de las servidoras y servidores públicos que contravengan las disposiciones del ordenamiento jurídico vigente en la República y esta ley”. En los artículos 81 y 86 del mencionado reglamento, se definen a las faltas leves y graves, siendo básicamente las primeras, una trasgresión de las disposiciones u omisión de

las mismas que no alteren o perjudiquen gravemente el desarrollo de las actividades normales del servicio público, dentro de ese tipo de faltas se encuentran incumplimiento de horarios de trabajo, realización de actividades ajenas al servicio en horas laborables, mala utilización de uniformes, desobediencia a instrucciones legítimas verbales o escritas, etc.

Se definen a las faltas graves como: “aquellas acciones u omisiones que contrarían gravemente el orden jurídico o que alteren gravemente el orden institucional, su cometido será sancionado con suspensión temporal sin goce de remuneración o destitución y se impondrá previa la realización de un sumario administrativo.”. Dentro de esta categoría se encuentran entre otras las siguientes situaciones: abandono por más de tres días del trabajo, recibir dádivas, regalos o dineros ajenos a su remuneración, ingerir licor en áreas y horas de trabajo, atentar contra los derechos humanos de algún otro servidor, etc.

El régimen disciplinario de la LOSCCA, establecía tres tipos de faltas cometidas por servidores públicos las faltas leves, faltas graves y causales de destitución, sin embargo con la promulgación de la LOSEP, se procedió a realizar un cambio en esta clasificación, y actualmente existen únicamente las faltas leves y las faltas graves, donde han sido incluidas las faltas que anteriormente eran conocidas como causales de destitución.

Las sanciones que el Reglamento de la Ley Orgánica del Servicio Civil impone por las faltas leves y graves son las siguientes:

Artículos 82 al 85 sanciones por el sometimiento de faltas leves:

- a) Amonestación Verbal.
- b) Amonestación escrita.
- c) Sanción pecuniaria administrativa.
- d) En caso de reincidencia en faltas leves dentro de un año, que hayan recibido sanción pecuniaria se convertirá en falta grave.

Artículos 87 y 89 sanciones por el cometimiento de faltas graves:

- a) Suspensión temporal de funciones sin goce de remuneración.
- b) Destitución.

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

Con respecto a los servidores clasificados como obreros y que actualmente son administrados mediante el Código del Trabajo, el artículo 172 detalla los motivos por los que las instituciones pueden solicitar el “Visto bueno” para los mismos, como: las faltas contra la puntualidad y asistencia al trabajo, inobservancia grave a los reglamentos, por emitir injurias graves contra el empleador o su familia, ineptitud en el cumplimiento de sus labores entre otras.

Por un desconocimiento general de las personas que laboran en las Unidades de Administración del Talento Humano de la Armada, sobre el Código del Trabajo, se ha podido verificar que las sanciones emitidas para el personal de obreros están siendo emitidas aun con el formato y bajo las faltas que contempla la Ley Orgánica del Servicio Público, lo que representa una flagrante violación a los derechos del trabajador e inclusive puede traer repercusiones legales para los servidores militares y civiles encargados de impartir la justicia administrativa en la institución del Estado que nos compete en este análisis.

### **2.2.5 Políticas del ministerio de relaciones laborales**

El Ministerio de Relaciones Laborales para el cumplimiento de su misión como ente regulador de las disposiciones y emisor de las herramientas técnicas para la administración del personal de las instituciones públicas y privadas, ha promulgado políticas generales que determinan su curso de acción, las mismas que se encuentran detalladas en su página Web, a continuación se detallaran dos de esas políticas que actualmente se están cumpliendo en la Armada, así como las estrategias que se han debido seguir para cumplirlas:

### **“Evaluación Continua y Mejoramiento del Servicio Público:**

- a) Realizar la evaluación de los siguientes factores: a) Cumplimiento de objetivos y metas para la obtención de resultados acoplados a la misión de la institución, b) Conocimientos, c) Medición de las competencias del puesto, d) Medición de competencias universales, f) Trabajo en equipo, liderazgo e iniciativa.
- b) Poner en ejecución el Programa de mejoramiento continuo del servicio que prestan las Instituciones Públicas a la ciudadanía a través de herramientas técnicas y tecnológicas: PDA'S, control biométrico, SMS, buzones, capacitación.
- c) Crear una nueva relación entre ciudadanos y servidores públicos.
- d) Impulsar la co-responsabilidad entre Estado y ciudadano en el mejoramiento continuo del servicio público.
- e) Promover en los ciudadanos, tanto individual como colectivamente, la participación en la planificación y el mejoramiento de los Servicios Públicos.
- f) Transparentar las acciones y rendir cuentas por parte de los servidores públicos.
- g) Diseñar nuevas herramientas para recuperar la eficiencia, la capacidad de autorregulación y, como consecuencia, la facultad de generar una opinión pública positiva sobre las entidades del Estado.
- h) Vincular acciones al Sistema Integrado Informático de Talento Humano, SIITH.

### **Sistema de Carrera Administrativa:**

- a) Garantizar el ingreso de servidores competentes al sector público mediante Concurso de Méritos y Oposición en todos los casos, a través del siguiente proceso: a) Acta ganador concurso (ley obligatorio - registro y obtención del certificado), Evaluación en el Período de prueba previo al ingreso de la carrera del servicio público, c) Medidas de inclusión para personas con discapacidad enfermedad catastrófica o miembros de su núcleo familiar; así como para

afroecuatorianos, montubios e indígenas, migrantes ecuatorianos en el exterior,  
d) Utilización generalizada del Programa Informático Integrado de Talento Humano

- b) Promover la carrera del servicio público en el personal siempre que se haya cumplido con la evaluación del desempeño y los requisitos del caso.
- c) Llenar vacantes a través de concursos abiertos de méritos y oposición.
- d) Ejecutar el incentivo para que las personas que están en estado de jubilación se acojan voluntariamente al retiro del sector público.
- e) Vincular acciones al Sistema Integrado Informático de Talento Humano, SIITH.”

## **CAPITULO 3**

### **EXPERIENCIAS Y DIFICULTADES ENCONTRADAS POR PARTE DE LOS ADMINISTRADORES DE PERSONAL DE LA FUERZA NAVAL, CON RESPECTO A LA LOSEP.**

Con la finalidad de acercar el presente trabajo lo más posible a la realidad de la problemática de la administración conforme a las leyes actuales, del personal de servidores civiles de la Fuerza Naval, en el capítulo que nos ocupa, se ha recogido a través de una entrevista a Jefes de Personal de algunos Repartos sus criterios y experiencias al aplicar la normativa legal en los diferentes subsistemas de recursos humanos.

Adicionalmente, se expondrán casos específicos que por falta de un adecuado asesoramiento legal o incoherencia de las mismas normas han salido del tratamiento normal, ocasionando inconvenientes a la institución, de igual forma se han obtenido opiniones sobre la normativa vigente por parte de servidores públicos civiles, que permitirán a breves rasgos conocer el actual clima laboral desde el punto de vista legal.

#### **3.1 Opiniones de los administradores de recursos humanos de la Fuerza Naval.**

La entrevista se realizó en las ciudades de Guayaquil y Salinas, gracias a la colaboración de los señores Teniente de Fragata – AD Oscar Cifuentes Mendoza Jefe de Personal del Hospital Naval de Guayaquil y del señor Suboficial Primero – AD Luis Panchana Yagual, Jefe del Departamento de Personal de la Escuela Superior Naval, a quienes se les consultó sobre sus experiencias con la Ley Orgánica del Servicio Público.

##### **Pregunta N° 1.**

¿Considera usted que las Unidades de Administración de Recursos Humanos de los Repartos Navales, tienen un adecuado conocimiento de la LOSEP para proceder a su aplicación?

*TNFG-AD Oscar Cifuentes:* “Considero que eso depende de la preocupación y del profesionalismo de cada uno de los jefes de personal de los Repartos, como la ley no exime de responsabilidades por desconocerla, cuando ellos tengan problemas por no aplicar bien la LOSEP, no será responsabilidad de la institución sino de cada uno de ellos, por eso creo que no hay que esperar a que alguien venga a decirnos cuales son las cosas que debemos aplicar y como se debería hacerlo.”

*SUBP-AD Luis Panchana:* “Realmente para lo que estamos aplicando ahora con los servidores públicos, nos sirvió bastante los programas de capacitación que recibimos por parte de la Armada cuando estaba en vigencia la LOSCCA, porque realmente la LOSEP no se diferencia mucho de la anterior ley, sin embargo, capacitación explícita sobre la Ley del Servicio Pública no hemos recibido, simplemente se nos ha dicho a través de oficios de parte de la Unidad de Administración del Talento Humano institucional, que apliquen para situaciones puntuales, tales o cuales artículos, pero no podemos consultar a la autoridad por cada caso que sucede, por eso debemos aprender por nosotros mismos sobre la ley, para resolver los problemas del día.”

**Pregunta N° 2.**

¿Cree usted que el proceso de reclutamiento de personal civil para la Fuerza Naval, se lleva mejor desde que se aplican las nuevas disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Público?

*TNFG-AD Oscar Cifuentes:* “El proceso no solo es de reclutamiento, hay que diferenciar que el reclutamiento es llamar a una buena cantidad de personas que postulen a un puesto para tener luego de donde elegir y la selección se puede decir que es el proceso propiamente de escoger al candidato mediante concurso de méritos y oposición, lo más relevante para mí de la LOSEP en este sentido es que al menos tiene la intención de que los servidores elegidos, cumplan con lo que dicen los perfiles, que están establecidos en el manual de puestos institucional, para que cumplan con el nivel académico, la experiencia y las competencias; de esos perfiles se establecen los niveles para luego proceder a pagarles con las tablas salariales que establece el Ministerio de Trabajo”

*SUBP-AD Luis Panchana:* “La selección del personal con la Ley del Servicio Público, se lleva muy parecido a lo que ocurría con la LOSCCA, que no se trabaja directamente con el reglamento de la ley sino con la Norma Técnica de Selección que es hecha por el Ministerio de Relaciones Laborales y que se nos impone al sector público, allí se especifica cada etapa del proceso de selección, se nota que en la nueva normativa se busca transparentar los procesos, y eso pienso que es muy bueno porque por ejemplo: para la cuestión del llamamiento, ya no se hace solamente en el periódico de mayor circulación nacional, sino que también está establecido en la Norma Técnica, que ese llamamiento se lo debe enviar antes de iniciar cualquier proceso al Ministerio de Relaciones Laborales, para que lo publiquen en su página de Internet, como oportunidades laborales, y allí se enteran muchas personas, eso es bueno porque hay mas candidatos pero si uno no cumple con ese paso, está en la Norma que al remitir los datos del ganador del concurso, si no se ha cumplido con la publicación en Internet, el proceso ya no vale y eso puede traer problemas legales de parte de los que se sintieron ganadores en contra del jefe de personal y del director del Reparto”

### **Pregunta N° 3.**

¿Cuál es su percepción sobre la forma de evaluar a los servidores públicos civiles con la actual Ley?

*TNFG-AD Oscar Cifuentes:* “La evaluación de los servidores civiles ahora se la realiza una sola vez al año de acuerdo a lo que indica la LOSEP, y siempre nos ha traído inconvenientes en el Hospital Naval, más que nada por la insatisfacción en los puntajes, es la SENRES o lo que ahora se llama Ministerio de Relaciones Laborales, la que estableció el formato para la evaluación, porque eso le faculta la ley como organismo técnico del personal público, sin embargo en nuestro caso tenemos más de 500 servidores públicos, de muchas especialidades: médicos, enfermeras, laboratorista, radiólogos, auxiliares de enfermería e inclusive obreros del Código del Trabajo, entonces las funciones entre cada cargo que se colocan en el formato de calificación cambian muchísimo entre uno y otro, el formato también habla de los índices sobre la base de parámetros establecidos en consenso con el jefe inmediato, lo cual es casi imposible de cumplir por que por ejemplo a una secretaria no le puede poner un parámetro de que tiene que producir 1000 oficios al año, porque no hay forma de saberlo, en definitiva en mi opinión creo que la Ley Orgánica del



Servicio Público es muy general en ese sentido, y se ve el facilismo de quienes crearon esa ley, de no analizarla mas y simplemente dejarle el instrumento de evolución a criterio de la Ex SENRES. Lo peor es que posteriormente se dispuso por parte del gobierno el pago de un bono por eficiencia, lo cual hace más importante que se maneje de mejor forma el tema de la evaluación de los empleados civiles”

*SUBP-AD Luis Panchana:* “La evolución de los servidores públicos a mi parecer no está bien determinada en la LOSEP, porque existe el problema de que no se obliga en la Ley a que el Ministerio de Relaciones Laborales, haga un estudio diferenciado de los parámetros que se usan en la hoja de evolución, existe un solo formato para todos los servidores públicos, pero como digo esa es culpa de la ley que dejó muy general ese tema que es tan importante, porque de esas evaluaciones a los que mejores puntajes se les debe dar el bono de eficiencia, y eso es plata, que no se les debería dar a todos sino solo a los que se merecen”

#### **Pregunta N° 4.**

¿Cuáles han sido sus experiencias en cuanto a la aplicación del Régimen Disciplinario de los servidores civiles bajo la LOSEP?

*TNFG-AD Oscar Cifuentes:* “Bueno en eso yo opino que ese es otro aspecto en el que la nueva ley nos queda debiendo, debido a que la misma en ese aspecto cambió con respecto a la LOSCCA únicamente en que ahora las faltas disciplinarias que eran consideradas como causales de destitución se agrupan dentro de las faltas graves y como se creía que la LOSEP derogaba a la anterior ley, nos dimos cuenta que había una disposición al final que decía que todas las normas técnicas se mantenían en cuanto no se opusieran a la nueva ley, pero eso evitó precisamente que el Reglamento Interno para los Servidores Públicos de Fuerzas Armadas concordante con la LOSCCA fuera revisado y actualizado a las nuevas disposiciones de la Ley de Servicio Público, lo cual está ocasionando que las unidades de personal cometan errores en la aplicación disciplinaria.”

*SUBP-AD Luis Panchana:* “En cuanto a la disciplina de los servidores públicos, seguimos esperando, que del Ministerio de Defensa Nacional se tome la decisión de actualizar el Reglamento Interno para Servidores Públicos, que primero debe ser aprobado por el Ministerio de Relaciones Laborales, mientras tanto estamos

aplicando lo único que tenemos que es el anterior reglamento, que estaba hecho en base a la LOSCCA, lo que yo pienso que no es correcto, pero de alguna forma debemos mantener la disciplina y el control sobre los servidores públicos; en general, como la mayor parte de nuestro personal civil, paso años con la Ley de la Reserva Activa, donde se les sancionaba casi como a los militares ellos están acostumbrados a cumplir sus labores, sin embargo, hemos notado que los nuevos servidores no sé si por desconocimiento o mala fe, han puesto solicitudes incluso de acciones de protección ante jueces particulares y poniendo abogados, haciendo ver como persecuciones internas a simples actos como sanciones leves por llegar tarde o estar mal presentados en su uniforme.

**Pregunta N° 5.**

¿Qué experiencias han tenido en cuanto a la administración del personal contratado por Servicios Ocasionales?

*TNFG-AD Oscar Cifuentes:* “En el Hospital Naval justamente el año anterior tuvimos la novedad de la realización de una auditoria por parte de personal del Ministerio de Defensa, a los procesos de vinculación de personal por contratos ocasionales desde el año 2007 hasta el año 2010, donde se hizo un análisis incluso jurídico de varios hechos en los que incurrieron las administraciones pasadas, como por ejemplo la contratación de personal antes de contar siquiera con las certificaciones presupuestarias y por errores y demoras burocráticas algunos de esos contratos no se llegaron a legalizar, eso es algo que ahora la LOSEP, dice bien claramente que serán responsables los encargados de personal y las autoridades, aunque no haya sido de mala fe, sin embargo, si se determinó que las necesidades de no paralizar la atención hospitalaria, que también garantiza la Constitución influyeron en la decisión de contratar a ese personal, a sabiendas de los graves inconvenientes administrativos que estaban por asumir.”

*SUBP-AD Luis Panchana:* “En nuestro Reparto la situación de los contratos ocasionales se ha venido dando con normalidad, no hemos tenido mayor problema, es una buena alternativa que da la Ley, por cuanto, cuando un servidor público antiguo se acoge a la jubilación, los procesos de selección a pesar de tener definidos los plazos siempre se demoran hasta tres meses en el mejor de los casos para poder vincular con nombramiento al respectivo reemplazo, sin embargo el

puesto que físicamente ocupaba un servidor saliente, debe ser llenado de inmediato con alguna persona por que los trabajos no pueden esperar, por eso se recurre a los contratos ocasionales, o también se dan cuando existen proyectos o trabajos especiales. Sé que en otros Repartos de la Armada si tienen problemas porque se contrata personal por necesidades urgentes pero que se los tiene hasta que se les apruebe en los orgánicos la creación de nuevas plazas.

#### **Pregunta N° 6.**

¿Cómo se están aplicando las disposiciones de la LOSEP, en cuanto a la inclusión de la personas con capacidades especiales?

*TNFG-AD Oscar Cifuentes:* “En general en la Armada este es un tema que recién se está tomando en consideración, esa es la verdad, pero también se puede decir que desde hace varios años atrás se tiene trabajando en este Reparto a unas seis personas, que cuentan con un carnet de discapacidad del CONADIS, con distintos grados de invalidez, actualmente el Reglamento de la LOSEP, establece que es obligatorio contar con personal que posea capacidades especiales, además la Norma de Selección indica que en el caso de presentarse estas personas a los concursos de meritos y oposición para obtener nombramientos, los mismos obtendrán un puntaje preferencial, de igual forma que las personas de grupos étnicos nacionales, además cuando se realizan las convocatorias tomamos la precaución de enviar una comunicación haciendo conocer sobre las vacantes de nombramiento o contrato ocasional al Consejo Nacional de Discapacidades de Guayaquil.

*SUBP-AD Luis Panchana:* “Esa cuestión si se está llevando a cabo en la Escuela Naval, cuando hacemos los llamamientos para los concursos de meritos, porque la ley obliga a todas las empresas públicas y privadas a mantener dentro de su nomina a un cierto porcentaje de personas discapacitadas, en los últimos años, sin embargo, ha sido difícil, incluir a este personal por que los mismos al parecer se han descuidado de su preparación profesional, y la ley es estricta en el asunto de cumplir con las exigencias de los perfiles de los puestos, el hecho de la discapacidad, simplemente le da una ventaja en puntos, en el proceso de selección pero debe contar con los conocimientos profesionales, técnicos y también algo muy importante como la experiencia.

### **Pregunta N° 7.**

¿En su criterio el actual sistema de clasificación de puestos y remuneraciones en la Fuerza Naval es justo y se sujeta a las disposiciones de la LOSEP?

*TNFG-AD Oscar Cifuentes:* “ Mi opinión sobre este tema es que sí, pues se ha buscado por medio de la Ley Orgánica del Servicio Público, hacer más justo el sistema de clasificación y por ende las remuneraciones, la Ley determina ahora que varios cargos pasen a ser administrados bajo el Régimen del Trabajo con lo que se está cambiando por ejemplo la situación de que cargos como los de los jardineros o conserjes, que se estaban sobrevalorando en la escala del servicio público de carrera, en desmedro de otros servidores públicos civiles de su mismo nivel, pero que diariamente cumplen trabajos administrativos de mayor responsabilidad, esta situación influya en un mayor desembolso de dineros del Estado, que es en definitiva el dinero de todos nosotros, además se puede decir que en las instituciones públicas, se venía arrastrando estas inequidades entre servidores, también por la cuestión política, por que las autoridades de turno suelen ser generosas con los trabajadores, especialmente si de un año electoral se trata.”

*SUBP-AD Luis Panchana:* “La clasificación de puestos y la separación de los servidores públicos que deben laborar bajo el Código del Trabajo, es un proceso que aun no ha terminado y que la institución está tratando de cumplir de acuerdo a la Ley Orgánica del Servicio Público, aunque se trata de un hecho que debe tomarse con la mayor responsabilidad, ya que tampoco se puede alterar los derechos que han adquirido los servidores, que bien o mal se han mantenido por años en la carrera administrativa, sobre todo y a manera de sugerencia sería bueno que el Estado dispusiera la realización de una auditoria a fondo de la burocracia pública, a fin de facilitar dentro de lo que permitan las leyes, la supresión de muchos cargos que no tienen funciones bien definidas, lo que los hace improductivos y generan una onerosa carga para el Estado, y eso mismo es lo que hace que los servicios y las instituciones trabajen con estándares de calidad regulares o malos.

### **3.2 Casos específicos de problemática legal-laboral en los Repartos Navales.**

Uno de los propósitos del presente trabajo, es presentar las dificultades que debido a la mala interpretación u omisión de las disposiciones constitucionales y de la Ley Orgánica del Servicio Público, por parte de los administradores de personal y servidores públicos civiles de la Armada, se han originado, lo cual ha va en desmedro de las siempre delicadas y buenas relaciones de carácter laboral que se deben mantener al interior de cualquier empresa pública del sector privado

#### **3.2.1. Reclamos para la adhesión al régimen de 06 horas laborales por parte de las y los Auxiliares de Enfermería del Hospital Naval.**

Hasta la promulgación de la Ley Orgánica del Servicio Público, el Hospital Naval de Guayaquil, afrontó un proceso de discusión, análisis y consultas ante las principales autoridades institucionales, colegios de enfermeras y la extinta Secretaria Nacional Técnica de Remuneraciones, en los relativo al número de horas diarias que legalmente debían cumplir las auxiliares de enfermería, las mismas que pregonaban un supuesto derecho trabajar en jornadas de 06 horas, amparándose en la situación especial de otros profesionales de la salud, como los médicos especialistas, radiólogos o laboratorista.

El artículo 24 literal c) de la derogada Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa determinaba en lo referente a los deberes de los servidores públicos lo siguiente: “Cumplir, de manera obligatoria, la semana de trabajo de cuarenta horas, con una jornada normal de ocho horas diarias y con descanso de los sábados y domingos. Todos los servidores públicos cumplirán este horario a tiempo completo, *excepto casos calificados de profesionales o asesores técnicos que deban prestar servicios en jornadas parciales;*”

El gremio de las y los auxiliares de enfermería del Hospital Naval de Guayaquil, pretendían en base al artículo 7, literal g) del Protocolo de San Salvador, recibir la concesión de un horario de 06 horas diarias, dicha norma textualmente indicaba: “la limitación razonable de las horas de trabajo, tanto diarias como semanales. Las jornadas serán de menor duración cuando se trate de trabajos peligrosos, insalubres o nocturnos;” adicionalmente argumentaban que su trabajo se realizaba en las

mismas condiciones que el de las enfermeras profesionales, Cabe indicar que las mismas que poseen título superior de tercer nivel de educación, el personal de auxiliares poseen solamente un curso de un año en las universidades. Las enfermeras profesionales debido a la concesión realizada en la LOSCCA, y que se menciona en el párrafo anterior, tienen su propia “Ley de Ejercicio Profesional de las Enfermeras y Enfermeros del Ecuador, donde se establece que los mismos deben laborar no más de 06 horas diarias.

La aspiración de los auxiliares de enfermería, los llevó a realizar reclamos omitiendo los canales regulares, ante el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio de Relaciones Laborales, con el fin de acogerse a los mismos horarios de las enfermeras profesionales, sin embargo, desde el punto de vista legal del Hospital Naval y pese a la existencia de una disposición emitida por la Comandancia General de Marina mediante oficio N° COGMAR-CDO-384-O; del 10 de Octubre del 2010 para que se aplicará el régimen de 06 horas, se realizó la respuesta motivada donde se exponían los siguientes puntos que hacían ilegal e inoportuna la decisión de conceder dicho beneficio:

- a) La Ley de Ejercicio Profesional de las Enfermeras era precisamente para esos profesionales y en ningún artículo hablaba o consideraba el trabajo de las auxiliares de enfermería.
- b) El Derecho Administrativo nos enseña que las disposiciones de la máxima autoridad de una institución no pueden cumplirse si quienes las deben obedecer son conscientes de que no existe una base o sustento legal, adicionalmente al poner a trabajar en turnos de 06 horas a las auxiliares de enfermería, se necesitaría contratar más personal, aproximadamente 20 personas, para las cuales no existían plazas orgánicas y por lo mismo la asignación presupuestaria, es decir, que aunque la aplicación del régimen solicitado fuera legal, no poseía el soporte económico para solventar la contratación que sería imprescindible de más personal.
- c) Pese a la supremacía de los convenios y tratados internacionales, el Protocolo de San Salvador, no especifica en ningún artículo el caso de las auxiliares de enfermería, adicionalmente al referirse a que las jornadas de trabajo deben ser

menores para los trabajos que sean considerados peligrosos, insalubres o nocturnos, se puede indicar que el tipo de trabajo de las auxiliares de enfermería en el Hospital Naval de Guayaquil, se desarrolla en condiciones que no son peligrosas, los denominados empleos insalubres se refieren a los del tipo del personal que trabaja en la recolección y manejo de desechos radioactivos o médicos, lo que no es el caso de los auxiliares, y sobre el trabajo en las jornadas nocturnas, se ha venido aplicando las jornadas de trabajo cada dos noches, lo que mensualmente reduce su tiempo laborable con respecto a las servidoras que laboran en los turnos de la mañana y la tarde, las cuales llegan a acumular hasta 120 horas al mes.

- d) La Asamblea Nacional en el año 2010, aprobó un texto de menos de 10 páginas denominado “Ley de Auxiliares de Enfermería”, bajo las presiones del mencionado gremio, sin embargo, luego de analizar ese texto es claro que la única novedad es la incorporación efectiva de la jornada de 06 horas de trabajo, sin embargo, y luego de un análisis realmente profundo y concienzudo por parte de la Presidencia de la República, se veto completamente esa ley, por “ser un cuerpo legal que no contribuye en nada y que solo sirve al incremento de leyes inútiles en el país.

Finalmente, en cumplimiento las políticas del Gobierno para mejorar la atención en los centros de salud, el Ministerio de Relaciones Laborales mediante la resolución N° MRL-000033 del 02 de Febrero del año 2011, determinó el cumplimiento de horarios de trabajo obligatorios de 08 horas diarias para los médicos especialistas, enfermeras profesionales y otras especialidades que tenían turnos de 04 y 06 horas diarias, determinando además cuales eran los trabajos considerados peligrosos, como los radiólogos y radioisótopos, los cuales seguirán laborando 04 horas pero con 04 horas adicionales de labores administrativas.

En definitiva, se estableció de manera legal, que todos los trabajos deben cumplir con la jornada de 08 horas diarias.

### **3.2.2 Caso de trabajadores de las gabarras que cubrían el tramo Bahía – San Vicente.**

La Armada del Ecuador como parte de su atribución constitucional de apoyar al desarrollo y bienestar de la comunidad, aproximadamente desde al año 1980, ofrecía el servicio de transporte mediante gabarras en el tramo marítimo entre la ciudad de Bahía de Caráquez y San Vicente en la provincia de Manabí. Las gabarras para su operación requerían de una dotación de seis personas, las mismas que ingresaron a la institución mediante las exigencias y requisitos de la antigua Ley de la Reserva Activa y Empleados Civiles, bajo la cual permanecieron hasta la disposición del Ministerio de Defensa Nacional para las tres Fuerzas, de acogerse a la Ley Orgánica del Servicio civil y Carrera Administrativa.

Con el advenimiento de la mencionada ley, se revisaron los orgánicos y se asignaron las plazas y las respectivas partidas presupuestarias, sin embargo justo en esos días, el Gobierno Nacional dispuso la creación del puente entre Bahía y San Vicente, ante lo cual el Mando de la Fuerza Naval, consideró que no había la necesidad de mantener por más tiempo al personal de las gabarras, pues con la creación del puente, las personas y materiales que se transportaban entre las mencionadas ciudades, harían uso de autos o camiones para desplazarse.

Por tal motivo, en la elaboración del orgánico del quinquenio respectivo, no se crearon plazas para ese personal ,bajo la suposición de que los mismos debían salir de la institución, sin embargo el inicio de las obras del puente se retraso cada vez mas y ante la presión de la población que aun necesitaba las gabarras para transportarse, la Dirección General de la Marina Mercante y del Litoral unidad naval a la cual pertenecían los servidores decidió mantenerlos laborando, pero como ya se habían elaborado los orgánicos y no se consideró plazas para los mismos, se tomo la decisión desde todo punto de vista ilegal de cambiarlos de nombramiento a contrato de servicios ocasionales, pero sin finiquitar la relación ante la primera modalidad de contratación.

Es de esa manera que los seis servidores se mantuvieron laborando en las gabarras hasta que a finales del año 2011, con la disposición de que la gente que no pertenecía a la carrera administrativa pasara a Código del Trabajo, nuevamente se



procedió a cambiarlos a contratos de trabajo pero temporales, lo cual se convierte en otra ilegalidad. Finalmente con la entrega del Puente Bahía – San Vicente el mencionado personal se encuentra sin funciones y la institución ha procedido a liquidarlos pero de una forma que no contempla todos los años entregados al servicio de la Armada, ni los diferentes regímenes laborales por los que tuvieron que pasar. Por todo lo expuesto los seis servidores civiles han interpuesto una demanda de carácter laboral con la finalidad de reivindicar sus derechos.

Al respecto del presente caso se puede indicar que desde todos los ángulos, si ha existido una vulneración de los derechos de los servidores de las gabarras de Bahía de Caráquez.

En el mencionado caso se puede evidenciar que existe violación a los derechos de los trabajadores establecidos en la Constitución al no haberse tomado en cuenta disposiciones como la contenida en el artículo 33, que indica: “El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.”. Se ha faltado a este derecho en el caso en cuestión especialmente cuando menciona las remuneraciones y retribuciones justas, las cuales se han mantenido sin revisión aun cuando los cambios de régimen laboral exigían la adecuación a determinadas tablas de valoración.

### **3.2.3 Caso de la disposición del Ministerio de Defensa para la revisión por parte del Hospital Naval de Guayaquil de la legalidad de los concursos llevados a cabo antes del 15 de junio del 2011, de acuerdo al Reglamento para la Provisión de Cargos Médicos a Nivel Nacional expedido por el Ministerio de Salud Pública en el año 2009.**

El Ministerio de Defensa ante la ausencia de una Norma Técnica de Selección concordante con el nuevo cuerpo legal denominado LOSEP, dispuso la revisión de la legalidad de los nombramientos que fueron otorgados al personal de salud del Hospital Naval de Guayaquil, debido a que durante ese tiempo por las necesidades de la atención hospitalaria no podía dejarse de contratar personal, ante lo cual el mencionado Reparto naval, respondió a la Autoridad Nominadora que de conformidad con el orden jurídico de aplicación de las normas, establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República, la Ley Orgánica del Servicio Público, en la Disposición Final Primera, determina la supremacía de esta Ley sobre las ordinarias que se opongan y las orgánicas expedidas con anterioridad a su vigencia.

Haciendo uso de las atribuciones determinadas en la LOSEP y su reglamento, el Ministerio de Relaciones Laborales, emitió el Acuerdo N° MRL-2011-00142, Publicado en la Edición Especial del Registro Oficial N° 155, del 15 de junio del 2011, la Norma del Subsistema de Reclutamiento y Selección del Personal, cuyo ámbito de aplicación de acuerdo a lo expresado en el artículo 2, abarca a todas las instituciones del Estado determinadas en el artículo 03 de la LOSEP entre ellas la Armada del Ecuador.

El Hospital Naval de Guayaquil justificó su accionar además de las necesidades inmediatas e ineludibles de atención a pacientes militares activos y dependientes, indicando que de conformidad con el artículo 34 y Disposición Transitoria Tercera de la mencionada Norma, en el caso de que los concursos de méritos y oposición, a los que se hace referencia en la disposición del Ministerio de Defensa Nacional, se hubieren convocado antes de la vigencia de dicha norma, estos debían haberse fundamentado en la normativa que para el efecto se hubiere expedido con fundamento en la LOSCCA, y normas conexas.

A partir de la publicación de la Norma de Reclutamiento y Selección, a los concursos de méritos y oposición de los puestos de médicos, odontólogos, obstétricas, psicólogos clínicos, enfermeras, tecnólogos médicos, profesionales en química y farmacia y bioquímicas que laboran en las áreas de laboratorios, les es aplicable el marco legal normativo del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal, mientras la reglamentación de los respectivos sea emitida. Cabe anotar, que conforme a lo previsto en el artículo 34 de la Norma del Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal, los concursos que se llevan a cabo de acuerdo a sus disposiciones, para el caso de las instituciones de la administración central pública e institucional, deberán contar con el informe del Instituto Nacional de la Meritocracia.

### **3.3 Opinión de los servidores públicos sobre la Ley Orgánica del Servicio Civil y el marco legal vigente.**

#### **Pregunta General**

¿Qué opina usted sobre el actual manejo del personal civil de la Fuerza Naval, con respecto a las disposiciones de la LOSEP y normas relacionadas?

#### **Respuestas de Servidores Públicos**

*Servidora Pública BQF. Paulina Vera Carrión:* “Opino que en este tiempo que lleva vigente la Ley Orgánica del Servicio Público, los servidores hemos notado que existen ciertas injusticias, como por ejemplo en la asignación de viáticos para las comisiones, en mi caso realizo estudios específicos sobre calidad del agua marina para el Instituto Oceanográfico de la Armada, para lo cual debemos salir constantemente a comisiones que implican que tenemos que embarcarnos igual que el personal militar durante varios días cuando vamos en buques grandes o si no navegamos cerca de la costa pero en chalupas que son muy peligrosas y sin embargo nosotros no ganamos la misma cantidad de dinero en viáticos que los militares al salir de comisiones, en la LOSEP está que deben cubrirnos la comida a los servidores pues el Estado ya asigno una partida para eso, pero a nosotros aun nos toca cubrir de nuestro dinero la comida en las comisiones, lo cual no nos devuelven al llegar al Reparto.

*Servidor Público Ing. Carlos Torres Callejas:* “ En general es una ley que tiene la buena intención al menos de obligar a entregar un mejor servicio a los ciudadanos, además que nos brinda varios privilegios que no había en la LOSEP, pero si le falto poner más énfasis en el control que debe existir en la cuestión de la valoración de cada puesto para poder recibir un pago justo, hay el caso de compañeros que se encuentran ocupando cargos de nivel técnico, es decir de nivel inferior al que se le asigna a los profesionales de tercer nivel, sin embargo, los respectivos perfiles exigen que cumpla con un requisito de maestría o diplomado, los cuales son títulos de cuarto nivel y lo peor de todo es que ganan el sueldo del nivel técnico, ósea que se les paga menos de mil dólares cuando el perfil les exige posgrado, eso es una tremenda injusticia que a pesar de haberla presentado por escrito, no recibe una solución porque el Ministerio de Relaciones Laborales no mantiene un correcto control de los manuales de puestos que fueron elaborador por cada unidad.

*Servidor Público Médico Cirujano. Andrés Esparza Lalama:* “Sobre la nueva ley, lo que he visto es que tiene cosas buenas como los permisos para poder prepararse académicamente, inclusive permisos sin remuneración para los estudios más largos, pero como médicos si nos ha afectado las disposiciones del Gobierno de trabajar 08 horas, porque no se está tomando en cuenta convenciones internacionales sobre el trabajo de los médicos especialistas, esa disposición de trabajar 04 horas diarias se encontraba en la Ley de Ejercicio Profesional de los Médicos del Ecuador, pero no se la puso allí de gana, eso responde a estudios del estrés que sufre el médico, al tener entre sus manos la vida de una persona, durante una operación que en promedio dura esas cuatro horas, no se consideró que los médicos somos un caso especial, ahora nos obligaron a trabajar las ocho horas pero nos pagaron la diferencia del sueldo con un retraso de más de tres meses, y eso tiene irritada a toda la gente del sector de la salud.”

## CAPITULO 4

### **SUSTENTOS LEGALES DE LOS PROCEDIMIENTOS MÁS COMUNES EN EL MANEJO DE RECURSOS HUMANOS DE LA FUERZA NAVAL CON RESPECTO A LA LOSEP Y NORMAS RELACIONADAS.**

A continuación se hará la presentación de los procedimientos más utilizados en la diaria administración del personal civil de la Fuerza Naval de acuerdo a la información amablemente proporcionada por los señores Jefes de Personal de varios Repartos Navales, así como también de situaciones especiales, pero poniendo un especial énfasis en los aspectos legales de la Ley Orgánica del Servicio Civil, así como también las Normas relacionadas, emitidas por la facultad conferida al Ministerio de Relaciones Laborales que son utilizadas para dar un soporte jurídico a todos los actos administrativos originados dentro de la institución.

#### **4.1 Legalización de la situación del personal que ha permanecido por más de cuatro años con la condición de contratos de servicios ocasionales.**

Uno de los procesos de los que actualmente se ocupan las Unidades de Administración del Talento Humano en los diferentes Repartos navales, es la regularización de la situación de muchos servidores que por “necesidad del servicio” fueron contratados mediante la modalidad de servicios ocasionales, aun cuando dentro de las disposiciones de la antigua LOSCCA, se prohibía mantener a este personal por más de un año. Cabe indicar, que con el advenimiento de la Ley Orgánica del Servicio Público, se hizo evidente que este tipo de problema no solo se había ocasionado en la Fuerza Naval sino en casi todas las instituciones públicas, porque la mencionada ley termina incluyendo dentro de sus disposiciones la situación de tener que legalizar estas irregularidades.

Sobre lo que se ha mencionado anteriormente, los asambleístas han ofrecido un soporte legal de acuerdo a lo especificado en la disposición transitoria séptima de la Ley Orgánica del Servicio Público que textualmente indica lo siguiente: “Como excepción y por esta ocasión, las personas que a la presente fecha mantengan vigentes contratos de servicios ocasionales por más de cuatro años en la misma institución, a través de renovaciones o firma de nuevos contratos, previo el concurso

de méritos y oposición, en el que se les otorgará una calificación adicional que será regulada en el reglamento a esta ley, en función de la experiencia en el ejercicio del cargo, ingresarán directamente a la carrera del servicio público, en el mismo nivel remunerativo que venían manteniendo, mediante la expedición del respectivo nombramiento permanente, siempre que no se trate de aquellos puestos excluidos de la carrera; sin perjuicio, de la reclasificación que a futuro pudiera realizarse para ubicarlos en el grado que le corresponda y de las acciones que pudieran efectuarse de ser el caso, ante el incumplimiento de las normas legales vigentes, a la fecha de suscripción de los respectivos contratos.”

Como se indica en la disposición transcrita en el párrafo anterior, la LOSEP prevé que las personas que a la fecha de la promulgación de la misma, mantuvieron contratos de servicios ocasionales por más de cuatro años en la misma institución de manera ininterrumpida, a través de renovaciones o firmas de nuevos contratos, previa a la participación en un concurso de méritos y oposición donde tendrán una calificación preferencial, se procederá a darles nombramiento, sin embargo, esta es una disposición que ha puesto en apuros a varias instituciones que contaban con este personal para tareas que con el tiempo se volvieron rutinarias pero cuyas plazas con la respectiva asignación presupuestaria no existían, por lo tanto se procedió a fin de cumplir con la disposición de la nueva ley a ubicarlos en nombramientos con el mismo salario que venían percibiendo, pero aclarándoles que eso se da sin perjuicio de las reclasificaciones que a futuro se deberán realizar para ubicarlos en el lugar que les corresponde.

Así mismo la disposición transitoria séptima del Reglamento General de la LOSEP, señala que los mencionados concursos de méritos y oposición se realizaran como concursos internos en las instituciones y en las unidades donde laboren los servidores públicos sujetos a este tipo de contratos.

La creación de los puestos para estos servidores, se realizara de manera posterior a la evaluación. Para el caso de las instituciones de la administración pública central e institucional, las máximas autoridades enviaran al Ministerio de Relaciones Laborales, para su aprobación la solicitud de creación de las partidas individuales, adjuntando el respectivo informe favorable de las Unidades de Administración del Talento Humano.

Mediante Acuerdo Ministerial N° MRL-2011-000142, publicado en la Edición Especial número 155 del registro oficial del día 15 de Junio del 2011, la cartera de Relaciones Laborales, emitió la Norma Técnica del Sistema de Reclutamiento y Selección de Personal, cuya Disposición Transitoria Segunda, determina el procedimiento mediante el cual las Unidades de Administración del Talento Humano, efectuaran los concursos de meritos y oposición para el caso de los contratos ocasionales suscritos dentro de la institución por los últimos cuatro años de manera ininterrumpida.

#### **4.2 Procedimiento para los servidores públicos civiles que se acogen a la jubilación no obligatoria.**

Debido a que la población de servidores públicos de la Fuerza Naval, en su gran mayoría se encuentra bordeando los 25 a 35 años de servicio, se ha vuelto un trámite común en los últimos tiempos, el atender las solicitudes de retiro de este personal, para lo cual las Unidades de Administración del Talento Humano, se rigen por el procedimiento determinado en la ley de la siguiente forma.

El Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público, determina en su artículo 288, el mismo que fuera reformado mediante Decreto Ejecutivo N° 813, del 07 de Julio del 2011, prevé que la servidora o servidor público que cumpla con los requisitos establecidos en las leyes de seguridad social para la jubilación, 60 años de edad y 360 imposiciones mensuales, podrá presentar voluntariamente su solicitud de retiro del servicio público, solicitud que puede ser aceptada por la institución de conformidad con el plan de jubilaciones aprobado por la misma, pudiendo el solicitante acceder a un estímulo y compensación económica, que está determinada en la Disposición General Primera de la LOSEP.

La mencionada disposición mantiene la concordancia con lo que se establece en los artículos 128 y 129 de la misma LOSEP, por lo tanto todos los servidores públicos civiles de la Fuerza Naval que deseen acogerse a este beneficio de jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola ocasión el valor correspondiente a cinco salarios básicos unificados del trabajador privado, por cada año de servicio contados a partir del quinto año de trabajo y hasta el monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, para lo cual las

instituciones deben prever las reformas presupuestarias correspondientes, en función de la disponibilidad financiera existente.

Adicionalmente el Reglamento de la LOSEP, determina que para proceder al pago de la compensación económica por jubilación y retiro de manera voluntaria, se establece que en el caso de que la servidora o servidor tenga menos de 70 años, su compensación económica podrá ser cancelada 50% en Bonos del Estado, y el 50% restante en efectivo, si no existiere disponibilidad económica suficiente, en caso contrario se cancelará la totalidad en efectivo. Este es un punto que ha causado gran preocupación en los servidores públicos civiles más antiguos, debido a que como es normal, los mismos desean recibir el 100% de los valores que les corresponden en efectivo, luego de haber entregado los mejores años de su vida laboral a la institución y ante la incertidumbre la como proceder a efectivizar documentos como los bonos del Estado, en el sistema financiero nacional.

Por lo expuesto anteriormente, los servidores civiles que se encuentren entre los 60 y 70 años de edad, y tengan el numero de imposiciones necesarias para proceder con los tramites conforme está dispuesto en la Ley, pueden acogerse voluntariamente al retiro del servicio público, y tendrán derecho a la compensación económica determinada en el artículo 129 de la LOSEP; es importante hacer notar también, que de acuerdo a lo previsto en el párrafo cuarto del artículo 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público, las servidoras y servidores públicos que hayan cumplido los 65 años de edad, habrán llegado al tope máximo de sus carreras independientemente del grado en el que se encuentren, por lo que ya no podrán ascender, disposición que para los servidores que se encuentran en esa situación les parece una forma discriminatoria de evitar que sigan prestando servicios en una mejor posición, consiguientemente podrán acogerse a la renuncia voluntaria de la manera que se ha mencionado anteriormente.

Cabe indicar que las actuales normas sobre la jubilación, prevén que no deben ser considerados dentro del plan de retiro, aquellas solicitudes presentadas por los servidores que en la actualidad perciban pensiones jubilares de acuerdo con las leyes de la Seguridad Social, el cálculo respectivo se lo realizara sobre la base de los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar.



Existe adicionalmente el caso especial, en el que varios servidores públicos presentaron su renuncia voluntaria, de conformidad con la Disposición General Décimo Segunda de la LOSEP, entre el 06 de octubre del 2010 y el 10 de junio del 2011, cuando recién fue expedido el Acuerdo del Ministerio de Relaciones Laborales N° MRL-2011-00158, donde se norma las compensaciones por renunciaciones voluntarias. En estos casos y en el evento que la Fuerza Naval cuente con un plan anual institucional de jubilaciones por solicitud voluntaria, corresponderá el reconocimiento de dicha compensación de acuerdo a lo establecido en el artículo 10, es decir el 100% , caso contrario únicamente se reconocerá el 10% del valor indicado con sujeción al artículo indicado. De acuerdo a lo que indica el Ministerio de Relaciones laborales, la Unidad de Administración del Talento Humano, debe ser responsable, de justificar mediante informes técnicos, la inclusión dentro del plan institucional anual, de las posibles renunciaciones voluntarias a ser presentadas dentro del ejercicio fiscal y de acuerdo a ello proceder con las compensaciones a que hubiere lugar de conformidad con el Acuerdo N° MRL-2011-00158, Publicado en el Suplemento del Registro Oficial N° 467, del 10 de junio del año 2011.

#### **4.3 Procedimiento para acogerse a la jubilación obligatoria.**

El párrafo sexto del artículo 81 de la Ley Orgánica del Servicio Público, determina que las servidoras y servidores públicos, que lleguen a los 70 años de edad y que cumplan con los requisitos establecidos en las leyes de seguridad social para la jubilación, serán retiradas obligatoriamente del servicio público y cesaran en sus funciones, de manera concordante con lo que de ordena en el artículo 289 del Reglamento General de la Ley, el mismo que norma la jubilación por retiro obligatorio, determinando que el estímulo económico corresponderá al establecido en el artículo 129 y se deberá proceder previo a la verificación de la disponibilidad presupuestaria, indicándose también que los servidores que se encuentre en las situaciones antes descritas, recibirán de su Unidad de Administración del Talento Humano, la respectiva notificación, donde constará que en el plazo de 30 días y contando con la disponibilidad presupuestaria suficiente, cesaron en sus funciones y serán beneficiados de un estímulo económico y compensación en efectivo.

#### **4.4 Procedimiento para el reconocimiento de vacaciones a los servidores civiles que se encontraban laborando bajo la LOSEP y que por la calificación de régimen laboral pasan a ser administrados mediante el Código del Trabajo.**

Conforme a las disposiciones específicas emitidas en el Decreto Ejecutivo N° 1701 publicado en el Registro Oficial N° 592 de Mayo del 2009 y que fuera reformado mediante Decreto Ejecutivo N° 225, publicado en el Registro Oficial N° 123 del 04 de Febrero del 2010, ambos derivados del Mandato Constituyente 02, El Ministerio de Relaciones Laborales se encuentra realizando la calificación del régimen laboral de las y los servidores públicos civiles de las Fuerzas Armadas y de todo el sector público.

Por lo anteriormente expuesto, el mencionado ministerio, es la única entidad con la facultad de determinar el régimen laboral al cual se regirán las trabajadoras t trabajadores así como los servidores del sector público. Las instituciones públicas bajo ningún concepto podrán determinar de manera unilateral dicho régimen laboral, a excepción de la nuevas contrataciones que se realicen para cargos como conserjes, auxiliares de servicios, chóferes, guardias, personal de limpieza y mensajeros, cuyo régimen fue determinado bajo Código del Trabajo, mediante resolución N° MRL-2010-00018 del 06 de Abril del 2010, publicada en el suplemento del Registro Oficial N° 171 del 14 de Abril del 2010. Las remuneraciones para estos casos son fijadas de acuerdo a lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial MRL-2011-00098 del 25 de Abril del 2011.

Para los casos en que las servidoras y servidores civiles, por efectos de la calificación efectuada tengan que sujetarse a las disposiciones del Código del Trabajo, para el cálculo de la vacaciones, no gozadas bajo el régimen de la Ley Orgánica del Servicio Público, la Fuerza Naval debe conceder este derecho dentro del nuevo régimen con la planificación que se realice para el efecto.

Una vez que se hayan suscrito los contratos de trabajo indefinidos en los casos que amerite, el periodo de tiempo establecido, en el Código de Trabajo, referente a vacaciones debe calcularse a partir de la fecha de la celebración de dicho contrato. Así mismo para la concesión de un día adicional de vacaciones a partir del quinto año de labores de conformidad con lo que señala el Código de Trabajo.

#### **4.5 Trámite de las solicitudes de acumulación de licencias de los servidores públicos de la Fuerza Naval.**

La Ley Orgánica del Servicio Público, en su artículo 23, habla sobre los derechos de las servidoras y servidores públicos, su literal g) contempla el derecho a gozar de vacaciones, periodo de tiempo que conforme a lo que indica el artículo 29 de la mencionada Ley, consta de treinta días, después de once meses de servicio continuo, el mismo que no puede ser compensado en dinero, con excepción del caso de cesación de funciones, en donde deberán ser liquidadas las vacaciones no gozadas, pudiendo las mismas acumularse hasta por 60 días.

Conforme a lo dispuesto en los artículos 27 al 31 del Reglamento General de la LOSEP, únicamente el jefe inmediato o la máxima autoridad o su delegado, por razones de servicio debidamente fundamentadas, y de común acuerdo con el servidor o servidora, podrá suspenderlas o diferirlas; es decir el derecho a gozar de vacaciones no podrá negarse injustificadamente.

Por lo anteriormente expuesto, en el caso de que servidores públicos inmersos en el ámbito de la Ley, hayan acumulado vacaciones que no pasen de 60 días, y siempre que la negación de estos periodos se encuentre debidamente justificada por la autoridad competente, deberán hacer uso del tiempo de licencia en el ejercicio fiscal que este recurriendo antes de la generación de un nuevo periodo, de conformidad de la planificación que para el efecto realice la Unidad de Administración del Talento Humano.

Es importante indicar que para el cálculo de las vacaciones se debe sumar los sábados y domingos. Los servidores tienen 30 días de vacaciones luego de once meses seguidos, estos días de licencia deben contener 22 días laborables 04 sábados y 04 domingos, por lo que las Unidades de Administración de Recursos Humanos Institucionales deben controlar que aquello se cumpla.

#### **4.6 Sumarios Administrativos para sancionar faltas disciplinarias graves cometidas por servidores públicos civiles.**

Uno de los procedimientos más importantes que llevan a cabo las Unidades de Administración del Talento Humano de la Fuerza Naval, es la aplicación del régimen disciplinario de los servidores civiles, es importante considerar en el presente trabajo este aspecto, por cuanto el desconocimiento de la ley, ha generado la aplicación de sanciones faltando en algunos casos a principios constitucionales y derechos fundamentales del personal. Cabe indicar, que en cualquier caso para analizar los asuntos disciplinarios y su entorno legal, es importante partir de la clara determinación de dos conceptos básicos, como son: el control, el cual debe existir sobre todos los actos emanados por las instituciones del Estado, y la responsabilidad, que es básicamente el valor personal de cada servidor público para cumplir sin necesidad de exigencias con lo que debe hacer, de acuerdo a las funciones de su cargo.

Como consecuencia de la tendencia que antropológicamente, tienen los conglomerados de personas para abandonar las normas sociales, cuando no tienen un adecuado control, los legisladores desde tiempos de los primeros códigos conocidos por la humanidad, han presentado mecanismos para garantizar el cumplimiento de las normas y de igual manera poder sancionar actos ilícitos, bajo el principio de la responsabilidad personal por los actos de cada uno.

El control en el caso del Estado ecuatoriano, es importante para el buen uso y aprovechamiento de los recursos de todos los ciudadanos, en la actualidad la modernización de la normativa de control, permite que el mismo se pueda realizar de forma previa, concurrente y posterior a la realización de cualquier acto administrativo o contrato con instituciones públicas, determinándose como garantes de su cumplimiento a la Contraloría General del Estado, Superintendencias, Procuraduría, Ministerio Público, Comisión de Control Cívico de la Corrupción, por medio de acciones como fiscalización, supervisiones y auditorías internas.

La determinación de responsabilidades, es una de las acciones resultantes de la aplicación del control, para todos los servidores públicos, esas responsabilidades y su tipología se encuentran determinados en la Constitución, la Ley de la Contraloría

General del Estado, Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento, con los consiguientes grados de responsabilidad y sus sanciones, al respecto el artículo 233 de la Constitución del Ecuador establece textualmente: “Ninguna servidora ni servidor público estará exentos de las 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 de fondos, bienes o recursos públicos.”

Pero de igual forma que pasa con los servidores, el Estado es también responsable ante los ciudadanos, y se encuentra obligado a indemnizarlos, cuando se generen daños debido a la deficiente prestación de servicios públicos, o por los actos u omisiones de sus servidores en el desempeño de sus cargos, esta concepción de responsabilidad nació en Francia, como consecuencia de la revolución, cuando el concepto de soberanía se transfirió del rey absolutista hacia el Estado, el mismo que debe responder ante los ciudadanos. En resumen la responsabilidad administrativa, es que el Estado a través de sus funcionarios, servidores y autoridades, se haga cargo de los efectos jurídicos que emanaron de sus actos u omisiones culposas o intencionales.

Para librar su responsabilidad, dichos funcionarios deberán justificar su acto, es decir que este debe ser debidamente motivado, imprimiendo en el mismo la normativa legal aplicable a cada caso. Por ejemplo, cuando un funcionario público emite una Acción de Personal para destituir del cargo a un servidor que no es de libre remoción, debe sentar en su Resolución el motivo de la destitución, que podría ser por indisciplina, por mal manejo de fondos públicos o por eliminación de partida presupuestaria. Si el Acto Administrativo no está debidamente motivado, acarrea responsabilidad para el funcionario emisor de tal Acto.

En el caso concreto de la Fuerza Naval, han llegado a determinarse sanciones administrativas por parte de la Contraloría en base a exámenes especiales para servidores civiles, sin embargo, las sanciones más recurrentes han sido las que se emiten por el faltas leves cometidas en el diario trabajo, aunque cabe indicar que en los últimos años han aumentado la realización de los sumarios administrativos para sancionar faltas graves.

Es importante al adentrarse mas en el tema de las sanciones, considerar aspectos como los establecidos para ese tipo de procedimientos en la Constitución del Ecuador:

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

1. Corresponde a toda autoridad administrativa o judicial, garantizar el cumplimiento de las normas y los derechos de las partes.
2. Se presumirá la inocencia de toda persona, y será tratada como tal, mientras no se declare su responsabilidad mediante resolución firme o sentencia ejecutoriada.
3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento.
4. Las pruebas obtenidas o actuadas con violación de la Constitución o la ley no tendrán validez alguna y carecerán de eficacia probatoria.
5. En caso de conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aún cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.
6. La ley establecerá la debida proporcionalidad entre las infracciones y las sanciones penales, administrativas o de otra naturaleza.
7. El derecho de las personas a la defensa incluirá las siguientes garantías:

- a) Nadie podrá ser privado del derecho a la defensa en ninguna etapa o grado del procedimiento.
- b) Contar con el tiempo y con los medios adecuados para la preparación de su defensa.
- c) Ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones.
- d) Los procedimientos serán públicos salvo las excepciones previstas por la ley. Las partes podrán acceder a todos los documentos y actuaciones del procedimiento.
- e) Nadie podrá ser interrogado, ni aún con fines de investigación, por la Fiscalía General del Estado, por una autoridad policial o por cualquier otra, sin la presencia de un abogado particular o un defensor público, ni fuera de los recintos autorizados para el efecto.
- f) Ser asistido gratuitamente por una traductora o traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma en el que se sustancia el procedimiento.
- g) En procedimientos judiciales, ser asistido por una abogada o abogado de su elección o por defensora o defensor público; no podrá restringirse el acceso ni la comunicación libre y privada con su defensora o defensor.
- h) Presentar de forma verbal o escrita las razones o argumentos de los que se crea asistida y replicar los argumentos de las otras partes; presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra.
- i) Nadie podrá ser juzgado más de una vez por la misma causa y materia. Los casos resueltos por la jurisdicción indígena deberán ser considerados para este efecto.
- j) Quienes actúen como testigos o peritos estarán obligados a comparecer ante la jueza, juez o autoridad, y a responder al interrogatorio respectivo.

k) Ser juzgado por una jueza o juez independiente, imparcial y competente. Nadie será juzgado por tribunales de excepción o por comisiones especiales creadas para el efecto.

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

m) Recurrir el fallo o resolución en todos los procedimientos en los que se decida sobre sus derechos.”

Es precisamente la inobservancia de los principios constitucionales mencionados anteriormente, la que ha originado los problemas relacionados con la incorrecta aplicación del régimen disciplinario en determinados casos al interior de la Fuerza Naval. Entre los problemas principales se puede anotar, la aplicación de sanciones que no guardan coherencia con la gravedad de las faltas en su mayoría sobredimensionadas y la omisión de pasos procedimentales que permiten a los abogados defensores de los servidores involucrados en asuntos graves, hacer caer los sumarios por faltar al debido proceso.

El artículo 42 de la Ley Orgánica del Servicio Público, determina claramente las principales situaciones por las que se considera que un servidor público ha cometido faltas leves, las mismas que constituyen inobservancias u omisiones de las disposiciones legales, como pueden ser los incumplimientos a los horarios de trabajo, mal uso de los medios de transporte institucionales, no usar debidamente los uniformes de dotación, faltar varias horas al trabajo, salir sin autorización del mismo o realizar actividades ajenas al servicio durante la jornada laboral.

Los actos considerados como faltas graves dentro del mismo articulado de la LOSEP, que son básicamente aquellas acciones u omisiones que contraríen de manera grave el ordenamiento jurídico establecido, las cuales van desde faltar



varios días al trabajo sin justificación, reincidencia en faltas leves sancionadas pecuniariamente, faltar de palabra y obra contra los superiores o compañeros, etc.

El mismo artículo de la LOSEP mencionado anteriormente, determina que las sanciones por las faltas leves, siguiendo el orden de su gravedad serán las siguientes:

- a) Amonestación verbal.
- b) Amonestación escrita.
- c) Sanción pecuniaria administrativa o multa.

La mencionada multa puede ir desde el 1 al 10 por ciento de la Remuneración Mensual Unificada del servidor público, la cual a pesar de no ser recomendable, es la sanción más efectiva, desgraciadamente debido a la idiosincrasia de nuestra gente, pues es la sanción que “mas se siente” porque por ejemplo en caso de personas que ganen más de 1000 dólares, una sanción del 10 por ciento de su salario por una falta disciplinaria, le representará 100 dólares menos al sueldo del siguiente mes al que se cometió la falta.

Las sanciones para las faltas consideradas como graves son:

- a) Suspensión de funciones del servidor sin goce de remuneración.
- b) Destitución.

Las sanciones para las faltas graves según la LOSEP, serán impuestas previo a la realización de un Sumario Administrativo.

Al respecto el artículo 44 de la Ley Orgánica del Servicio Público establece lo siguiente:

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

presente Ley por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento se normara en el Reglamento General de esta Ley.

El sumario administrativo se ejecutará en aplicación de las garantías al debido proceso, respeto al derecho a la defensa y aplicación del principio de que en caso de Duda prevalecerá lo más favorable a la servidora o servidor.

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.”

La Sección Tercera del Capítulo V, del Reglamento General de la LOSEP, establece el procedimiento a seguir por las Unidades de Administración del Talento Humano, con la finalidad de sancionar las faltas graves mediante la instauración de un Sumario Administrativo, donde básicamente se establecen los siguientes pasos en varios artículos, los mismos que por su extensión me permitiré resumir de la siguiente manera:

- a) Inicio del Sumario.- Esta determinado básicamente por el acta de llamamiento que debe realizar el Jefe de la Unidad de Administración del Talento Humano, donde se designa un secretario Ad-Hoc, se exponen brevemente los hechos, y se garantiza la comparecencia del acusado, acompañado por un abogado defensor.
- b) La Notificación.- Que en opinión del suscrito, es muy importante pues debe notificarse de manera adecuada, conforme a las disposiciones del Código de Procedimiento Civil, caso contrario ese simple acto podría dar lugar a que se fuera abajo todo el proceso.
- c) El Término de Prueba.- Es el plazo de tiempo en el que el servidor puede solicitar que se realicen las pruebas que se consideren pertinentes y la institución determinar si se incluyen nuevas pruebas o averiguaciones.
- d) La Audiencia Oral.- Donde se realiza la exposición de las versiones de las partes acusadora y defensora, sobre el cometimiento de la presunta falta disciplinaria.

De lo actuado el Reglamento de la LOSEP, determina que se debe establecer un acta por escrito, el mismo que será firmada por el titular de la UATH o su delegado.

- e) De las Conclusiones y Recomendaciones.- Al termino máximo de 10 días de haber concluido la audiencia oral, la Unidad de Administración del Talento Humano, remitirá a la Autoridad Nominadora, el expediente completo del sumario administrativo seguido contra el servidor, emitiendo adicionalmente un informe donde presente sus conclusiones y recomendaciones, en base al análisis de todo el proceso.
- f) Sobre la Sanción.- La sanción no puede ser cumplida por el servidor con la simple notificación por parte de las autoridades que participaron juzgando el sumario administrativo, debido a que la misma solo surte efecto al momento en el que la autoridad nominadora, de manera motivada, emita una providencia, que será notificada al servidor. Posteriormente el titular de la UATH, o su delegado, elaborara la acción de personal donde se registrara la sanción impuesta.

En el artículo 99 del Reglamento de la LOSEP, incluye algo que nunca se había considerado en normas anteriores referentes al personal del servicio público como es la presentación de la renuncia al trabajo por parte del servidor, cuando se encuentra dentro del sumario administrativo, ante lo cual se establece que dicha solicitud no será aceptada de ninguna manera, seguramente porque esto sería coartar la aplicación de la sanción, dando adicionalmente la posibilidad de que un servidor evite recibir la sanción de destitución, que no le permitirá volver de inmediato al servicio público en ninguna institución del Estado. En el caso de abandonar el trabajo en medio del sumario, se continuará con el mismo en ausencia del servidor.

Por todo lo expuesto, se puede afirmar, que el régimen disciplinario de los servidores públicos, no es un tema que se limite simplemente a la determinación de la falta cometida por el servidor y la aplicación de la sanción, debido a que la realización de un sumario administrativo, conlleva el análisis e investigación de las normas relacionadas a las responsabilidades establecidas para los servidores desde la misma Constitución del año 2008, la misma que es conocida por ser altamente

garantista de los derechos fundamentales de todos los trabajadores, adicionalmente es importante destacar desde la óptica del suscrito, como administrador de personal en su debido tiempo, que la Ley Orgánica del Servicio Civil, en el ámbito disciplinario, ha realizado grandes avances con respecto a los procedimientos que se encontraban establecidos en la antigua LOSCCA, detallando de mejor manera las etapas del sumario, lo cual anteriormente era una terrible falencia, que permitía a los servidores que efectivamente habían sido sorprendidos, a veces in fraganti en el cometimiento de faltas graves, escapar a la acción de la justicia administrativa al interponer mediante abogados, argumentos de errores de procedimiento que enviaban abajo todo el sumario administrativo.

## **CAPITULO 5**

### **FORMULACION DE UN PLAN PARA LA ADECUADA DIFUSION DE LA LOSEP ENTRE FUNCIONARIOS DE PERSONAL DE LA FUERA NAVAL Y SERVIDORES PUBLICOS.**

Debido a que trabajos como el presente deben contribuir a solucionar los problemas concretos de las instituciones que generosamente han brindado su información, se ha considerado como capítulo final, la elaboración de un plan estructurado que permita dar solución a uno de los problemas más importantes, que no permiten la correcta aplicación de las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Público en la Fuerza Naval, como es la falta de difusión de dicha norma en todos los niveles, pues de acuerdo a lo que se ha expuesto en los capítulos anteriores, es necesario que desde la Autoridad Nominadora, pasando por la Unidad de Talento Humano Institucional y las de cada Reparto hasta llegar a los servidores públicos civiles, posean un conocimiento profundo sobre el tema.

#### **PLAN DE DIFUSION DE LA LOSEP PARA LAS UNIDADES DE TALENTO HUMANO Y SERVIDORES PÚBLICOS DE LA FUERZA NAVAL**

##### **5.1 Resumen de la Propuesta del Plan de Difusión**

El presente plan de capacitación, pretende ser una herramienta efectiva para mejorar el conocimiento que sobre la Ley Orgánica del Servicio Público, deben poseer todo los niveles que conforman la Fuerza Naval, tanto el personal de servidores civiles, como el personal militar que dirige las Unidades de Talento Humano de cada Reparto, para garantizar en especial el cumplimiento de los derechos deberes y obligaciones establecidos en la mencionada ley y normas relacionadas.

Para lograr una difusión efectiva, se ha considerado utilizar varios medios o herramientas de comunicación, como son: revistas, folletos o publicaciones de circulación periódica en la Fuerza Naval; la utilización del medio radial, mediante la realización de programas informativos o segmentos dentro de otros programas; certámenes especializados incluyendo cursos taller y convenciones con la asesora

del Ministerio de Relaciones Laborales y la Dirección General del Personal de la Armada y utilización de la pagina Web institucional.

Los objetivos de la difusión de la LOSEP, se han determinado considerando los niveles de Mandos altos, medios y a nivel de servidores civiles, para los cuales se utilizaran los medios que sean los más apropiados para cada uno, destacando la necesidad de contar con la coordinación y asesoramiento del Ministerio de Relaciones Laborales, para brindar una capacitación valida.

Debido al tamaño de la institución, la misma que tiene Repartos y servidores civiles a nivel nacional, en la costa, sierra, Amazonía y Galápagos, el proceso está considerado para lograrse al cien por ciento en el plazo de 01 año, al establecer las estrategias, se hizo evidente la necesidad de contar con un Reparto naval, que sea responsables de la coordinación, supervisión, evaluación de avances, e implementación final, el mismo que será la Dirección General de Recursos Humanos, por medio del Departamento de Servidores Públicos.

Adicionalmente, para aterrizar los anhelos e ideas, se plantea el costo aproximado que implicará una correcta difusión de la LOSEP a nivel de toda la institución, dicho costo debe ser asumido de manera responsable por parte de la Fuerza Naval, aplicándolo a la respectiva partida de Capacitación, haciendo la relación costo beneficio, es decir, ponderando la inversión que significa educar a los responsables del personal y servidores, versus el gasto innecesario al tener que pagar indemnizaciones económicas dispuestas por vía judicial, a servidores que han considerado que sus derechos constitucionales y laborales, han sido vulnerados.

## **5.2 Introducción.**

El presente proyecto de difusión de la normativa de los servidores públicos, constituye un aporte adicional, al correcto trabajo de capacitación que deben obligatoriamente proporcionar las Unidades de Recursos Humanos, a todo el personal, y requiere ser implementado en el más breve plazo para evaluar el alcance de la mencionada difusión y facilitar el proceso de aprendizaje del servidor para su normal desempeño al interior de la institución, haciendo hincapié en el hecho de que ningún plan puede materializarse sin el apoyo respectivo del Alto Mando.

### **5.3 Consideraciones Generales.**

#### **5.3.1 Definición del Plan de Difusión.**

El presente plan de difusión, definirá la forma como la Armada del Ecuador, conjuntamente con el Ministerio de Relaciones Laborales o en forma individual, logrará a través de diversos medios, sus objetivos para influenciar en el comportamiento de sus servidores públicos por medio del conocimiento de la Ley y que redunde en una mejor atención para la ciudadanía.

#### **5.3.2 Pertinencia de la elaboración de un Plan de Difusión de la LOSEP.**

Bajo la problemática evidente que se ha podido presentar en los capítulos anteriores, se hace necesaria la implementación de un Plan de Difusión, como medio para facilitar el conocimiento de la Ley Orgánica del Servicio Público, por los siguientes motivos:

- a) Se requieren disposiciones sencillas y claras para difundir y asegurar que la LOSEP y sus normas relacionadas emitidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, formen parte de las diarias labores de los servidores públicos y los administradores de personal.
- b) Es necesario establecer una estrategia diferenciada para influir y persuadir en los diferentes niveles de la institución, para obtener el objetivo final de que todo el accionar del servicio público redunde en el beneficio de los ciudadanos.
- c) Cumplir con la obligación emanada de la Constitución y la LOSEP, de que todas las instituciones públicas deben mantener a los servidores públicos debidamente capacitados.

### **5.3.3. Objetivos Generales**

Alcanzar el mayor grado de comprometimiento y apoyo de parte de todos los niveles de la institución, para la adecuada aplicación de todas las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Público, en beneficio de mantener un óptimo clima laboral y la mejor calidad de atención para la ciudadanía.

### **5.3.4 Objetivos Específicos**

Los siguientes objetivos específicos, han sido elaborados considerando los diferentes niveles que conforman la Fuerza Naval del Ecuador:

- a) Alto Mando Naval.- Fomentar las acciones que promuevan la estricta utilización y supervisión del cumplimiento de las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Público, así como también asignar los recursos humanos y presupuestarios dentro del techo de gasto de la institución para lograr la mejor difusión del presente Plan.
- b) Ante la Ciudadanía en general.- Dar a conocer fuera de la institución los esfuerzos que se realizan para que los servidores públicos civiles mediante el cumplimiento de sus deberes y obligaciones legales, mejoren su calidad de atención y realicen una autoevaluación y mejoramiento permanente.
- c) Para los Administradores de las Unidades del Talento Humano.- Proporcionar mediante la capacitación en la LOSEP y sus normas relativas, el conocimiento para el manejo legal adecuado del personal civil, evitando la aparición de reclamos de carácter legal hacia la Armada del Ecuador.
- d) Para los Servidores Públicos.- Difundir el alcance de la capacitación en las leyes de carácter laboral que se aplican en el sector público, para mejorar y mantener la imagen institucional y mejorar la atención.



### **5.3.5. Desarrollo del Plan de Difusión**

El presente Plan de Difusión de la LOSEP y sus Normas Relacionadas, estará destinado para los siguientes niveles de la Fuerza Naval:

- a) Comandancia General y Dirección General de Recursos Humanos de la Fuerza Naval (UATH institucional).
- b) Unidades de Administración del Talento Humano de cada Reparto.
- c) Servidores Públicos civiles.
- d) Ciudadanos usuarios de los Repartos, que ofrecen atención al público.

#### **5.3.5.1 Herramientas para la Difusión y metas a lograr.**

Para lograr el compromiso deseado con la Constitución y las normas relacionadas con la LOSEP, es necesario utilizar las herramientas adecuadas para llegar a generar conciencia en los diferentes niveles, de la importancia de cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales existentes para el adecuado manejo del recurso humano civil de la Armada, en el presente caso se utilizaran:

##### **Medios de difusión escritos**

Periódico institucional “Cortos Navales” y revistas de las Direcciones Generales de Intereses Marítimos y Espacios Acuáticos.

La meta para la utilización de los medios escritos, será lograr la publicación en los mismos de varios artículos, sobre la importancia de la expedición de la Ley Orgánica del Servicio Público, ensayos sobre aspectos como el régimen disciplinario, subsistema de reclutamiento y selección y evaluación del desempeño.

##### **Medios de prensa radial**

Utilización de la emisora de la institución “Radio Naval”.

El propósito de la utilización del medio radial de la Fuerza Naval, será incluir en los programas periodísticos de las 7:00 horas y 17:30 horas, entrevistas a servidores públicos pertenecientes a la Dirección General del Personal sobre temas de interés general.

#### **Eventos de capacitación sobre la LOSEP**

Convenciones, talleres y cursos, exposiciones.

Organización por parte de las Unidades de Administración del Talento Humano de cada Reparto Naval, de un taller de capacitación sobre aspectos específicos de las normas de personal, por al menos una ocasión en cada semestre del año.

#### **Páginas WEB y folletos**

Preparación de un resumen de la Ley Orgánica del Servicio Público y normas relacionadas. Adicionalmente reproducción de trípticos para comunicar sobre el proceso y su importancia a servidores y ciudadanos.

La meta de la difusión para un medio de creciente importancia como el Internet, será lograr la implantación de artículos y segmentos sobre preguntas frecuentes de los servidores y ciudadanía sobre temas laborales del sector público, en todas las páginas Web de los Repartos. Adicionalmente, se procederá a poner información relacionada en folletos, los mismos que serán entregados a los servidores y a los ciudadanos que transiten por las áreas de atención al cliente en Repartos como la Dirección de Empresas, Dirección General de Espacios Acuáticos, Dirección General de Educación, Dirección General del Personal y sobre todo en el Hospital Naval de Guayaquil y el de Esmeraldas.

#### **5.3.5.2. Estrategia de Implementación.**

La estrategia de difusión de la Ley Orgánica del Servicio Público y de sus normas relacionadas, está orientada a lograr el compromiso con la mejor atención posible que deben ofrecer los servidores tanto al cliente externo como interno, bajo los siguientes criterios básicos como son: el grado de impacto en todas las personas de la institución, sean servidores civiles o militares; el plazo de implementación de la

difusión, el mismo que debe ser al más corto plazo y; los recursos tanto humanos como materiales y financieros que se requieran.

### **5.3.6. Fases de implementación del Plan de Difusión.**

#### **Primera Fase**

En la primera fase de implementación se busca explicar al Alto Mando compuesto por la Comandancia General de Marina y la Dirección General de Recursos Humanos, el alcance y los beneficios que implican la difusión, conocimiento y aplicación de la normativa de personal.

Es indispensable conseguir el apoyo del Mando, debido a que se requiere su autorización para implementar a gran escala el plan, así como también, para poder obtener el apoyo presupuestario.

#### **Segunda Fase**

En esta fase se procederá a determinar las acciones a realizar por parte de cada nivel de la Fuerza Naval:

- a) La Comandancia General y la Dirección General del Personal, deben aprobar y disponer que se brinden todas las facilidades y la cooperación del elemento humano encargado de la capacitación sobre la LOSEP, además se debe realizar las coordinaciones interinstitucionales que permitan obtener el asesoramiento del Ministerio de Relaciones Laborales.
- b) Las Unidades de Administración del Talento Humano de cada uno de los Repartos, procederán con el diseño de las herramientas para lograr la difusión efectiva, adicionalmente gestionaran la obtención de presupuesto.

### **Tercera Fase**

En esta fase se procederá con la implementación propiamente dicha, una vez que el plan ha sido adecuadamente definido y asignadas las respectivas responsabilidades, los Departamentos de Personal de los Repartos o UATH, procederán con lo siguiente:

En primer lugar gestionarán el presupuesto una vez, que el mismo haya sido autorizado y lo utilizará de acuerdo a las necesidades que surjan, adicionalmente organizaran los talleres y dispondrán la elaboración de los folletos y trípticos para ser repartidos a los servidores y ciudadanía.

#### **5.3.7 Autoevaluación**

Finalmente, se debe proceder a la realización de una encuesta que sirva como autoevaluación de la difusión y capacitación realizada, con la finalidad de verificar cuales fueron los medios más efectivos, los cuales lograron un mejor entendimiento de la LOSEP y su adecuada aplicación en beneficio de la Armada del Ecuador.

## CONCLUSION

Uno de los principales recursos con los que cuenta el Estado, para cumplir con los objetivos que le asigna la Constitución en beneficio de los ciudadanos es el talento humano, el mismo que dentro de la Fuerza Naval, realiza tareas de apoyo significativas a favor de las operaciones navales, en los diferentes ámbitos como: educación, salud, promoción de los intereses marítimos, adquisiciones y demás áreas administrativas.

Por el carácter castrense de la institución y, al originarse en medio de las dictaduras militares de los años setentas y ochentas del siglo pasado, un incremento repentino del número de personas civiles dentro de la institución, se tornó complicado su manejo debido a que no existían normas ni herramientas para hacer frente a las situaciones como el reclutamiento, selección, evaluación, régimen disciplinario y sobre todo la determinación técnica de los sueldos de los civiles, en base a las tareas y responsabilidades de cada servidor, ante lo cual se expide la derogada Ley de la Reserva Activa y Empleados Civiles de la Armada, la cual permite administrar mejor al personas, sin embargo, luego del análisis de varias de sus disposiciones se pudo concluir, que contenía varias disposiciones que se encontraban opuestas a la Constitución anterior en especial en lo relativo a los derechos fundamentales del trabajador.

Con el advenimiento de la LOSCCA, norma de carácter orgánico y de aplicación obligatoria en todas las instituciones pertenecientes a la Función Ejecutiva, se consigue modernizar el manejo del personal civil de las tres ramas de las Fuerzas Armadas, y comienza un proceso técnico de administración del personal, gracias a que en la mencionada ley, se hacía responsable de emitir las normas y políticas inherentes concordantes, a la ahora desaparecida Secretaria Nacional Técnica de Remuneraciones SENRES, la misma que en la actualidad paso a denominarse Vice ministerio de Servicio Público, perteneciente al también nuevo Ministerio de Relaciones Laborales, cartera de Estado, que administra la política laboral del gobierno para los regímenes del Servicio Público y del Código del Trabajo, que son los de aplicación obligatoria tanto en las instituciones públicas como privadas.

Es a raíz de todo el proceso de evolución de la normativa mencionada anteriormente, que los legisladores determinan que puede perfeccionarse la administración del personal del Servicio Público, y se llega de esta forma a la promulgación de la actual Ley Orgánica del Servicio Público, la misma que en el caso de ser correctamente aplicada, puede constituirse en una excelente herramienta para el manejo del recurso humano, de manera más técnica y legal, sin embargo, es a través de el presente estudio, que, se ha podido evidenciar que la Ley, tiene una gran falencia en cuanto a la determinación del método para definir las funciones de cada uno de los trabajadores, lo que a su vez influye en el Subsistema de Clasificación de Puestos que determina posteriormente los sueldos, lo cual genera inconformidades, entre los servidores.

Otra deficiencia específica en el texto de la Ley, es no haberle dedicado más tiempo el estudio de la Evaluación del Desempeño y a sus consecuencias, lo que ha originado que el Ministerio de Relaciones Laborales trate de manera discrecional el tema, pues aparte de que es un tema que se trata de manera muy general, el mismo no guarda coherencia con la medición diferenciada del desempeño laboral de acuerdo a cada cargo, es decir, que se evalúa con una sola herramienta a cargos que son demasiado diferentes entre sí y además se ofrece de manera casi demagógica, un “bono de eficiencia” al obtener las notas más altas, en un sistema que como se ha dicho no presenta para nada ninguna garantía técnica

La deficiente capacitación y conocimiento que sobre dicha norma poseen tanto los encargados de las Unidades de Administración de Recursos Humanos, como los propios servidores públicos civiles, lo cual ha producido varios de los problemas laborales, que han podido reflejarse en el presente trabajo.

## RECOMENDACIONES

Por cuanto, la Ley Orgánica del Servicio Público pese a abarcar ampliamente los aspectos relativos al manejo del personal, en concordancia y respetando los artículos referentes a derechos fundamentales y a las disposiciones para el servicio público, que constan en la Constitución del año 2008, se puede indicar que la mencionada ley, necesita una revisión urgente por parte de los legisladores en aspectos como los siguientes:

Determinación más específica de la normativa relacionada al Subsistema de Clasificación de puestos, donde los legisladores profundicen sobre el tema y se ponga fin a la discrecionalidad con que el Ministerio de Relaciones Laborales ha venido tratando el asunto, pues al aplicar las herramientas tal como han sido planteadas en la Norma Técnica para el Subsistema de Clasificación de Puestos, se beneficia a ciertos grupos de trabajadores y se vulneran derechos fundamentales de otros, terminando por ubicar al personal en escalas de la tabla para la asignación de sueldos que no les corresponde.

El Subsistema de Evaluación del Desempeño, también debe ser analizado en profundidad por los legisladores, pues deben emitirse nuevas disposiciones con un sustento más técnico y preciso que permitan evaluar a los servidores y trabajadores, de acuerdo a herramientas de calificación que hagan una diferenciación entre los niveles de formación profesional e inclusive de cultura, pues al momento se evalúa con el mismo sistema por ejemplo a un Jefe de Departamento y a un Auxiliar del Servicios Generales (personal de cocina, limpieza, lavandería etc.), simplemente cambiando las funciones dentro del formato establecido, lo cual demuestra un facilismo e ignorancia sobre la administración técnica de recursos humanos, algo que la Asamblea debe dar por terminado, mediante disposiciones vía modificación de los artículos pertinentes de la LOSEP.

Adicionalmente, es el desconocimiento casi total por parte de las Unidades de Administración de Recursos Humanos de las normas técnicas relacionadas con la LOSEP y resoluciones del Ministerio de Relaciones Laborales, el que ha permitido que se originen errores en que se encuentran afectando las buenas relaciones laborales que deben existir entre los servidores civiles y la institución.

Por tal motivo, otra de las principales recomendaciones que se desprende del presente trabajo, es para que el Alto Mando Naval, a través la Comandancia General de Marina y la Dirección General de Recursos Humanos, asuman un papel protagónico en la difusión y capacitación que sobre las leyes relacionadas al servicio público deben poseer todos los niveles de la institución.

El mencionado fomento al conocimiento y cumplimiento cabal de la ley por parte de las autoridades, debe estar acompañado de un plan a corto y mediano plazo, el mismo que sea susceptible de autoevaluación. La institución debe ponderar para la asignación presupuestaria que requiera el plan de difusión de la LOSEP al interior de la Armada, el alto costo que está representando para el Estado, los juicios por demandas y reclamos laborales, que a pesar de poder ser resarcido mediante la disposición constitucional del derecho de repetición, originan desembolsos como gastos judiciales y pérdida de tiempo en preparar defensa de actos que, de haberse respetado las normas no tendrían por qué surgir y mucho menos afectar a la estabilidad o el buen ambiente laboral que requiere el Servicio Público al interior de la Armada del Ecuador.



## **MAESTRIA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

### **PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY ORGANICA DEL SERVICIO PUBLICO**

#### **LA ASAMBLEA NACIONAL**

##### **Considerando:**

Que el Art. 11 numeral 8 de la Constitución de la República del Ecuador garantiza que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

Que el numeral 2 del Art. 11 de la Carta Magna, expresa que todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades.

Que el artículo 229, segundo inciso del mismo cuerpo legal, determina que "... Los derechos de las y los 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".

Que el artículo 234, de dicha norma dispone que "El Estado garantizará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos a través de las escuelas, institutos, academias y programas de capacitación del sector público y la coordinación con instituciones nacionales e internacionales que operen mediante acuerdos con el Estado.

Que el Subsistema de Clasificación de puestos tal como se encuentra planteado en la LOSEP, ha generado inequidades en la ubicación de los servidores en las escalas remunerativas, lo cual es causa de permanente inestabilidad en el clima laboral de las instituciones.

Que la evaluación a los servidores públicos, es una herramienta importante para la mejora continua de su desempeño laboral, pero que al estarse llevando de forma

estandarizada sin considerar las diferencias funcionales y profesionales, contribuye al descontento en los diferentes niveles de las instituciones del Estado.

Que es necesario fomentar la capacitación no solo general, sino también específica en temas de manejo técnico del personal a las Unidades de Administración del Talento Humano, que permita eliminar los errores en la aplicación de la LOSEP, y contribuya a mantener la estabilidad laboral y eficiente desempeño a favor de alcanzar los objetivos de cada institución pública.

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

#### LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGANICA DEL SERVICIO PÚBLICO

Artículo 1.- Refórmese en el primer inciso del artículo 61 la frase “El Subsistema de Clasificación de Puestos del servicio público, es el conjunto de normas estandarizadas para analizar...” por la siguiente: “El Subsistema de Clasificación de Puestos del servicio público, es el **conjunto de normas elaboradas considerando estrictamente, los parámetros técnicos de manejo de personal aceptados internacionalmente, así como las diferencias existentes por la naturaleza del trabajo y funciones de cada tipo de servidor** para analizar...”.

Artículo 2.- Inclúyase en el primer inciso del artículo 71 al final de la frase “...el Estado garantizará y financiará la formación y capacitación continua de las servidoras y servidores públicos mediante la implementación y desarrollo de programas de capacitación. Se fundamentarán en...” sustitúyase el punto seguido por una coma y añádase lo siguiente: “...**los mismos que serán diferenciados siempre en dos subprogramas, el primero de capacitación y actualización al personal Directivo y responsables de las Unidades de Administración de Recursos Humanos en la correcta aplicación de la presente Ley y sus normas técnicas relacionadas y el segundo subprograma para reentrenamiento de los demás servidores y trabajadores en temas relacionados a sus funciones...**”.

Artículo 3.- Sustitúyase el segundo inciso del artículo 76 por lo siguiente: “**La evaluación del desempeño se basará exclusivamente, en las herramientas de**

**calificación establecidas por el Ministerio de Relaciones Laborales, considerando para tal efecto, las funciones de todos y cada uno de los puestos del Manual Genérico del sector público, y en los casos de puestos que por la naturaleza de la institución, no se encuentren en dicho manual, la Autoridad Nominadora remitirá al mencionado ministerio, una propuesta de hoja de calificación donde se especifiquen las funciones que hacen especial al cargo, para poder aplicarla en los servidores públicos, previo la autorización y publicación en el Registro Oficial. Toda evaluación realizada sin el uso de los formatos autorizados para cada puesto, por parte del Ministerio de Relaciones Laborales, carecerá de valor legal”.**

Artículo Final: La presente ley tendrá vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial.

Dado en el Distrito Metropolitano de Quito de la República del Ecuador, en la Sala de Sesiones de la Asamblea Nacional, a los 10 días del mes de Octubre del 2012.

Fernando Cordero  
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL

## BIBLIOGRAFIA

- Constitución del Ecuador año 2008
- La Creación de la Reserva Activa Asignatura pendiente en la política de defensa Argentina Rosendo Fraga – Revista “Prefectura Naval Argentina” Páginas 11 y 12.
- Ley de la Reserva Activa y Empleados Civiles de Fuerzas Armadas
- Oficio Circular del Ministerio de Relaciones Laborales N° MRL-AGTH-2011-EDT; 14 de Diciembre del 2012
- Ley Orgánica del Servicio Civil y Carrera Administrativa
- Ley Orgánica del Servicio Público
- Norma Técnica del Subsistema de Selección de Personal MRL
- Norma Técnica de Evaluación del Desempeño MRL