



**República del Ecuador**  
**Universidad Tecnológica Empresarial de Guayaquil**  
**Facultad de Posgrado e Investigación**

**Tesis en opción al título de Magíster en:**  
**Maestría En Administración Pública Con Mención En Desarrollo**  
**Institucional Gobernabilidad Innovadora En La Gestión**

**Tema:**  
**Análisis de la gobernanza en la desvinculación de servidores públicos en**  
**La Caja del Seguro – IESS de Guayaquil, en el 2020**

**Autor:**  
**Abg. Luis Enrique Vinueza Pineda**

**Director de Tesis:**  
**Abg. Carolina Rodríguez, MSc.**

**Septiembre 2023**  
**Guayaquil – Ecuador**

## **DECLARACIÓN EXPRESA**

DECLARO QUE:

La tesis Análisis de la gobernanza en la desvinculación de servidores públicos en La Caja del Seguro – IESS de Guayaquil, en el 2020, previa a la obtención del Grado de académico de Máster en Administración Pública Con Mención en Desarrollo Institucional Gobernabilidad Innovadora en la Gestión, ha sido desarrollada en base a una investigación exhaustiva, respetando los derechos intelectuales de terceros conforme a las citas que constan, cuyas fuentes se incorporan en la sección de Referencias.

Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico de la tesis del Grado Académico en mención.

-----  
Abg. Luis Enrique Vinueza Pineda

## **DEDICATORIA**

Dedico este trabajo de investigación en primer lugar a Dios por haberme permitido obtener esta maestría como se la pedí por mucho tiempo en oración, también a mi esposa y a mi hija, que sin duda han sido de apoyo incondicional que he necesitado para obtener este grado académico.

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco de manera especial a mi compadre Sergio Toral Mejía, compañero de esta maestría y sin duda un gran amigo que tendré para toda la vida por alentarme a estudiar este título académico.

## RESUMEN

En un estado constitucional como lo es la República del Ecuador, sus ciudadanos, sus gobernantes, sus servidores y sus funcionarios públicos deben actuar acorde a lo establecido en la Constitución vigente para precautelar el buen orden social, político y judicial del país. Esta investigación tiene como propósito principal resaltar el papel que cumplen los administradores públicos y la gobernanza tanto en el área de talento humano y el área legal en una institución estatal, además de analizar cuales son los principios de la gobernanza aplicados en el proceso de desvinculación que se realizó a servidores públicos de la Caja del Seguro – IESS de la ciudad de Guayaquil en el año 2020. A través de una investigación cualitativa utilizando el estudio documental y entrevistas a servidores públicos desvinculados, se pudo analizar que en el proceso de desvinculación que se aplicó a estos servidores se omitieron algunos principios fundamentales de la gobernanza y como resultado la institución fue demandada por vulneración a los derechos constitucionales de estos servidores públicos. En conclusión afirmamos que el acto administrativo declara la gobernanza y políticas que sostiene cada institución pública a través de sus procesos internos y externos, los cuales pueden producir efectos legales a favor o en contra de los administradores.

**Palabras claves:** *Gobernanza, principios fundamentales, proceso de desvinculación, administración pública, instituciones públicas.*

## **ABSTRACT**

In a constitutional state such as the Republic of Ecuador, its citizens, its governors, its servants and its public officials must act in accordance with the provisions of the current Constitution to safeguard the good social, political and judicial order of the country. The main purpose of this research is to highlight the role played by public administrators and governance both in the area of human talent and the legal area in a state institution, in addition to analyzing the principles of governance applied in the separation process that was carried out on public servants of the Caja del Seguro - IESS of the city of Guayaquil in the year 2020. Through a qualitative investigation using the documentary study and interviews with disassociated public servants, it was possible to analyze that in the process of disassociation that was applied to these servants, some fundamental principles of governance were omitted and as a result the institution was sued for violation of the constitutional rights of these public servants. In conclusion, we affirm that the administrative act declares the governance and policies that each public institution supports through its internal and external processes, which can produce legal effects in favor or against the administrators.

Key words: Governance, fundamental principles, separation process, public administration, public institutions.

## Índice General

RESUMEN.....	I
ABSTRACT.....	V
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.....	3
1.1. Antecedentes.....	3
1.2. Planteamiento del Problema .....	4
1.2.1. <i>Formulación del problema</i> .....	6
1.2.2. <i>Sistematización del problema</i> .....	7
1.3. Objetivos del trabajo de titulación.....	7
1.3.1. <i>Objetivo general</i> .....	7
1.3.2. <i>Objetivos específicos</i> .....	7
1.4. Justificación del proyecto.....	8
1.5. Marco de referencia de la investigación .....	9
Naturaleza de las instituciones públicas.....	9
Principios de la Administración Pública.....	9
Principios y criterios de la gobernanza.....	13
Actos de la Administración pública .....	17
Servicio público y relaciones de trabajo.....	19
Estabilidad laboral de los servidores públicos.....	21
Criterios para la desvinculación de los servidores públicos .....	25
Proceso de desvinculación desde la legislación ecuatoriana .....	27
Legislación aplicable a los procesos de desvinculación.....	31
Cambios en el servicio público por la Pandemia del COVID-19.....	32
La Caja del Seguro del IESS.....	32
<i>Casos y Sentencias por desvinculación de servidores públicos en la Caja del Seguro de Guayaquil en el año 2020.</i> .....	33
<i>Omisiones o faltas que provocaron incorrectas desvinculaciones de servidores públicos o posibles vulneraciones de derechos (laborales u otros) en la Caja del Seguro-IESS de la ciudad de Guayaquil en el año 2020.</i> .....	37
CAPÍTULO II. MARCO METODOLÓGICO .....	41
2.1. Métodos de investigación.....	41
2.2. Enfoque de la investigación, tipo de diseño de investigación y alcance. ..	42
2.3. Unidad de análisis, población y muestra.....	44
2.4. Variables de la investigación: describa el sistema de variables de la investigación.....	45

2.5 Fuentes, técnicas e instrumentos para la recolección de información.....	46
<b>CAPÍTULO III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN</b> .....	48
3.1. Análisis cualitativo.....	48
<b>Análisis de la gobernanza en el proceso de desvinculación de los servidores públicos en la Caja del Seguro – IESS de Guayaquil en el año 2020</b> .....	55
<b>Conclusiones</b> .....	59
<b>Recomendaciones</b> .....	61
<b>Referencias bibliográficas</b> .....	62

### **Índice de Tablas**

Tabla 1. Tabla de Categorización de Variables	42
Tabla 2. Resumen de los resultados obtenidos en las entrevistas	47
Tabla 3. Resumen de los resultados obtenidos en la entrevista a servidor del área de talento humano.	50

### **Índice de Figuras**

Figura 1. Evolución de la posición* de Ecuador en el IPC 2017-2021	4
--	---

## **INTRODUCCIÓN**

La administración pública estudia la ciencia que permite a un gobierno establecer sus directrices, normas y políticas para guiar a los administradores en la gestión de las actividades correspondientes a cada institución y los recursos que le fueren asignados de manera correcta y con eficiencia, dando como resultado servicios de calidad ofrecidos a la ciudadanía.

La gobernanza a su vez busca interrelacionar la administración y la ley en busca de ejercer acciones administrativas que provean a los usuarios de un servicio eficaz, eficiente y de calidad. Las acciones administrativas en la administración pública están guiadas por la normativa legal vigente, siendo la madre de todas las leyes la Constitución de la República del Ecuador en concordancia con las Ley Orgánica del Servicio Público, su respectivo Reglamento, el Código Orgánico Administrativo y demás leyes que intervienen en el servicio público. Esto nos permite ver que en la administración pública no existe separación entre la administración y la ley.

Esta investigación está guiada a analizar un proceso de vital importancia en las instituciones estatales, que es la desvinculación de los servidores públicos. El Estado, como fiel actor que respete los derechos y deberes de los ciudadanos, debe regirse a la norma escrita en la legislación ecuatoriana y por medio de esta establecer una gobernanza que dirija a sus servidores públicos en sus actos administrativos. El proceso administrativo de desvinculación debe realizarse con mucha cautela y ligado totalmente a lo que expone la ley con respecto a cada caso específico, ya que al no realizarse de esta manera se puede exponer a la institución a irrespetar los derechos establecidos constitucionalmente. La desvinculación de un servidor público de la entidad puede ocurrir mediante la presentación voluntaria de su renuncia al puesto de trabajo, debido a una incapacidad absoluta o permanente, como consecuencia de la eliminación del puesto, por la privación de los derechos de ciudadanía, a raíz de una destitución o remoción, por la revocación de su mandato, por su ingreso al sector público sin haber superado el proceso de selección basado en méritos y competencia, al adherirse a los programas de retiro voluntario con compensación, al optar por el retiro por jubilación, en caso de fallecimiento y

otras situaciones contempladas en la Ley Orgánica de Servicio Público. (Ley Orgánica del Servicio Público, 2005)

El análisis que realizaremos en esta investigación nos dará a conocer cuáles fueron las herramientas utilizadas para la desvinculación de servidores públicos, cómo es el actuar administrativo y de qué manera se ejerce la gobernanza en cuanto a este proceso específico, tomando como marco de referencia la legislación nacional donde se exponen las generalidades específicas de cómo realizar el proceso de desvinculación en el año 2020 en la Caja del Seguro del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en la ciudad de Guayaquil.

# **CAPÍTULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL**

## **1.1. Antecedentes**

Según (Whittingham Munévar María Victoria, 2010) La gobernanza se refiere a la materialización de interacciones políticas entre múltiples entidades participantes en el ciclo de decidir, implementar y evaluar las acciones vinculadas a materias de interés colectivo. La configuración y dinámica de estas formas reflejan la excelencia del sistema y ejercen influencia sobre cada uno de sus elementos, además de impactar en la integridad global del sistema en su conjunto. De acuerdo con este concepto podemos enlazar a la gobernanza con la administración pública, la cual busca gobernar un estado, fijando bases para poder dirigir de manera efectiva y eficiente. Esta ciencia según (González Mercado, 2005) debe ser percibida desde dos aristas: la administración y la política. Una institución estatal tiene funciones y actividades que corresponden a estos dos ámbitos, por un lado, el ámbito político define desde el poder legislativo la denominación, dirección, coordinación, organización, relación con los otros poderes del estado y el bienestar general de la sociedad a través del establecimiento de políticas públicas que delimitan las prioridades del gobierno de turno. Mientras que por el lado administrativo proporciona la definición de sus estructuras, la administración de los recursos y la toma de decisiones en las actividades relacionadas con la institución en sí, tal como se define en una organización privada.

El recurso humano que se desempeñan como servidores públicos en las instituciones estatales, en las diferentes áreas y de acuerdo a las responsabilidades y competencias que les han sido asignadas contractualmente, que corresponden a sus deberes como servidores también les hacen acreedores de derechos fundamentales. Dentro de la Sección III de la Constitución de la República del Ecuador, la cual aborda los modos de empleo y la compensación correspondiente, se establecen garantías fundamentales para los trabajadores del sector público, incluyendo derechos que no pueden ser renunciados ni alterados, así como la disposición de una compensación equitativa y protegida. Este recurso humano se encuentra dividido en dos grandes grupos: Trabajadores y empleados de sector público. Los trabajadores se rigen a la ley

prevista en el Código de Trabajo y los empleados, más conocidos como servidores, se rigen a la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y su respectivo Reglamento, no teniendo distinción alguna en que sus derechos no pueden ser vulnerados como ciudadanos ni como trabajadores según lo vimos en líneas anteriores en la Constitución.

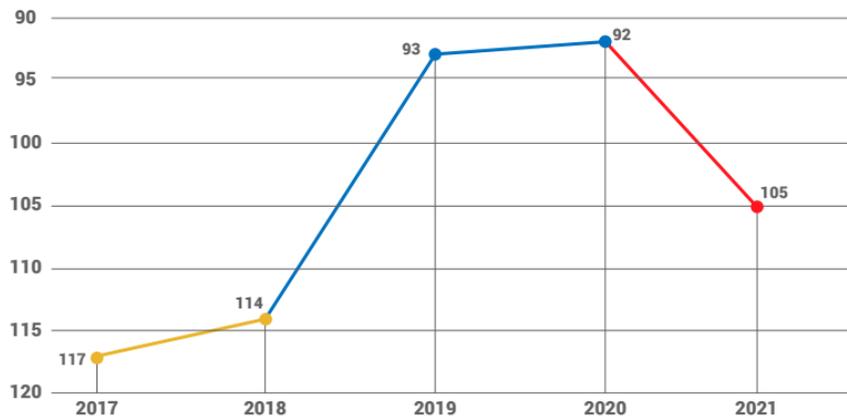
La Unidad Administrativa de Talento Humano (UATH) en las Entidades del Sector Público es responsable de crear los procedimientos de evaluación de requerimientos técnicos, relacionados con la implementación de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), así como de su reglamento, directrices, regulaciones y herramientas técnicas para el desarrollo del personal y su compensación. Además, esta unidad tiene la función de aprobar los informes y cronogramas de seguimiento y control. (Naula Quinde Andrea Verónica, 2012). Dando así la responsabilidad del acto administrativo directamente a la UATH sea este para las contrataciones o para las desvinculaciones que es el caso de este estudio.

## **1.2. Planteamiento del Problema**

El Ecuador según el estudio realizado sobre el índice de percepción de la corrupción para el año 2021 se encuentra en un índice de 36 puntos, siendo 0 muy corrupto y 100 muy transparente. La media de 180 países evaluados es de 43 puntos. Entre los países más transparentes se encuentran Dinamarca, Finlandia y Nueva Zelanda con 85 puntos y el más corrupto en la evaluación fue Sudán del Sur. El Ecuador por su parte en el año 2012 obtuvo una percepción de corrupción de 32 puntos, es decir para el 2021 ha mejorado en 4 puntos después de 10 años. Para el 2020 la puntuación fue de 39 puntos, es decir para el 2021 bajó 3 puntos. (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2021)

### ***Figura 1***

*Evolución de la posición\* de Ecuador en el IPC 2017-2021*



**Fuente:** El ranking ubica a los países del puesto 1 como más transparentes al puesto 180 como más corrupto. Fuente: (Fundación Ciudadanía y Desarrollo, 2021)

La Secretaría de Política Pública Anticorrupción del Ecuador refirió a un medio de comunicación que existen 15 áreas de alto riesgo de corrupción en el Ejecutivo, y que es necesario trabajar preventivamente en ellas. Estas son: petróleo, minas, educación, salud, gastos de seguridad social, situaciones ligadas al narcotráfico y a la evaluación del gasto público. (Primicias, 2022) Existe peligro de corrupción en 40 instituciones públicas del Ecuador, entre ellas el IESS, y el gobierno propone un plan de prevención para que la corrupción no siga en aumento. Se empleará una caja de herramientas que tendrá aplicación de acuerdo a las funciones que desempeñe la institución.

Varias instituciones públicas a nivel nacional debido a la pandemia por el COVID-19 tuvieron que realizar ajustes en su nómina por la reducción de recursos para redirigirlos al sistema de salud. Por ejemplo, en un artículo del diario nacional El Universo en octubre del 2020 se publicó lo siguiente: "por reducción presupuestaria fueron desvinculados 201 trabajadores, 70 por "no cumplir el perfil", 42 por nota igual o inferior al 89.99%, 37 por duplicidad de funciones, 33 por "puesto adjetivo en oficina técnica" y 15 por "sobrevalorados". (El Universo, 2020) El estado propuso redistribuir sus recursos económicos del Presupuesto General del Estado para inyectar mayor solvencia a las casas de salud del país ante la crisis sanitaria por el COVID-19.

En la crisis sanitaria por el COVID-19 muchas de las instituciones públicas se vieron obligadas a implementar el gobierno electrónico en sus procesos para

poder ofrecer los servicios de manera digital y en línea. Se tuvo que implementar el teletrabajo, las clases del servicio de educación fueron totalmente en línea y los trámites se realizaban de manera virtual en muchas de las instituciones. La población se ha visto en la necesidad de ajustarse a este nuevo enfoque de prestación de servicios a los ciudadanos, cuyo propósito es incrementar y optimizar la disponibilidad de servicios y datos gubernamentales, de una manera que sea más efectiva y segura. (Sisalema Carrilo & Yaguachi Gualan, 2022) La implementación de un gobierno electrónico trae consigo también la reducción de recurso humano por la sistematización de los servicios, se reduce la burocracia y permite reducir el tiempo de espera para recibir el producto tangible o intangible.

La tasa de desempleo en septiembre del año 2019 fue de 4.9% y en el mismo mes en el año 2020 estuvo en el 6.6% a nivel nacional según el INEC. Registrándose en la misma fuente que en la provincia del Guayas hubo un incremento del 0.8% en la tasa de desempleo en relación a los años señalados. En el sector público existió una disminución del 5.6% de personas empleadas por el Estado. (INEC, 2023)

De continuar así esta problemática en el país y la provincia es posible que las desvinculaciones en el sector público se sigan dando en un gran porcentaje, dando lugar a que el proceso de desvinculación sea considerado como una herramienta de uso frecuente. Si los administradores no aplican correctamente las herramientas de gobernanza y principios de la administración pública, permitirán que este proceso se vea afectado trayendo consecuencias administrativas y legales de ser el caso. Por esto surge la necesidad de realizar un análisis sobre este proceso, mediante el cual una institución se permite dar por terminado la relación laboral con un trabajador, en una de las instituciones estatales como lo es la Caja del Seguro del Instituto de Seguridad Social en la ciudad de Guayaquil en el año 2020.

### **1.2.1. Formulación del problema**

¿Qué herramientas de gobernanza se omitieron para sostener la estabilidad laboral de los servidores públicos en la Caja del Seguro – IESS en la ciudad de Guayaquil en el año 2020?

### **1.2.2. Sistematización del problema**

- ¿Qué herramientas fueron utilizados para la desvinculación de los servidores públicos en el año 2020?
- ¿Las herramientas de gobernanza que se aplicaron en el proceso de desvinculación fueron los adecuados para precautelar el debido proceso?
- ¿Qué herramientas de gobernanza se debe seguir para garantizar el debido proceso?
- ¿La Caja del Seguro – IESS de la ciudad de Guayaquil es un referente de gobernanza en el proceso de desvinculación para otras instituciones públicas?

### **1.3. Objetivos del trabajo de titulación**

El objetivo que persigue este trabajo de titulación es analizar las herramientas de gobernanza que se omitieron para sostener la estabilidad de los servidores públicos en la Caja del Seguro del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de la ciudad de Guayaquil en el año 2020.

#### **1.3.1. Objetivo general**

Analizar las herramientas de gobernanza que se omitieron para sostener la estabilidad de servidores públicos en la Caja del Seguro – IESS en la ciudad de Guayaquil en el año 2020.

#### **1.3.2. Objetivos específicos**

- Establecer los principios y criterios de la gobernanza relacionados con procesos de desvinculación en las instituciones públicas.
- Describir el proceso de desvinculación desde la legislación ecuatoriana para el sector público.
- Analizar dos procesos de desvinculación de servidores públicos en la Caja del Seguro-IESS de la ciudad de Guayaquil en el año 2020.
- Determinar las omisiones o faltas que provocaron incorrectas desvinculaciones de servidores públicos o posibles vulneraciones de

derechos (laborales u otros) en la Caja del Seguro-IESS de la ciudad de Guayaquil en el año 2020.

#### **1.4. Justificación del proyecto**

La gobernanza y la administración pública son conceptos establecidos en la sociedad y en la esfera pública para dirigir de manera eficiente y eficaz los recursos económicos y los procesos de productos o servicios que se dan a la ciudadanía. Las instituciones del estado, en su gran mayoría, son un reflejo de la gobernanza y la gobernabilidad que se ejerce en el país. Los procesos internos que tienen las instituciones son regidos por leyes que guían el proceder y actuar de los administradores. A través de este estudio se analizará si los principios ejercidos en los procesos de desvinculación son usados adecuadamente, por eso es importante mostrar los resultados de esta investigación a los administradores para que actúen acorde a la norma escrita y que puedan aplicar los procesos de la manera correcta con las herramientas de gobernanza apropiados.

El estudio de esta investigación brindará conocimientos a los administradores públicos y a los estudiantes de la administración en cuanto se refiere a la gobernanza en la desvinculación de un servidor público, en donde se podrán analizar las herramientas que se deben aplicar para el proceso de la desvinculación y que estos datos puedan ser aplicables en su formación profesional. Al analizar estos casos de desvinculación se responderán varias preguntas sobre el acto administrativo y la legalidad de este, teniendo como base la normativa legal aplicable para los mismos, brindando conocimientos teóricos y metodológicos en esta área de la administración pública.

Este proyecto de investigación es viable y factible, por medio de datos públicos y sentencias emitidas por la Corte Nacional se analizará las medidas tomadas por los administradores y si estas han sido acordes a lo que dispone la ley, ampliando de manera oportuna los conocimientos para los futuros administradores públicos y para que los que ya ejercen puestos de dirección tengan una guía de lo que es el proceso de desvinculación como aporte teórico.

## **1.5. Marco de referencia de la investigación**

### Naturaleza de las instituciones públicas

Las instituciones públicas son organismos de derecho público con autonomía administrativa y económica, cuya estructura y funcionamiento están normadas por las respectivas leyes estatales. Una institución pública tiene como naturaleza brindar servicios o productos a los ciudadanos bajo la dirección del Estado. La naturaleza de las instituciones públicas responde directamente a las necesidades que tiene la población y la creación de estas es la respuesta del Estado a la satisfacción de estas necesidades. Generalmente las instituciones estatales son sin fines de lucro, aunque muchas de estas sean autónomas económicamente.

En el artículo 225 de la Constitución establece como instituciones a:

- Los organismos y dependencias de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales.
- Los organismos electorales
- Los organismos de control y regulación
- Las entidades que integren el régimen seccional autónomo
- Los organismos y entidades creadas por la Constitución y la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
- Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.

### **Principios de la Administración Pública**

Los principios de la administración pública ecuatoriana son los enunciados en el artículo 227 de la Constitución en donde menciona textualmente que “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación. (Constitución de la República del Ecuador, 2008) Estos principios tienen como finalidad promover la interculturalidad, la igualdad y la no discriminación.

El principio de eficacia responde a que las acciones administrativas dan cumplimiento a los fines específicos de cada institución. La eficacia persigue la obtención de metas y objetivos de manera rápida mediante el uso de recursos financieros, materiales y humanos. A diferencia del principio de eficiencia que persigue que las acciones administrativas faciliten el ejercicio de los derechos de las personas, prohibiendo de manera expresa las dilaciones o retardos injustificados. La eficacia y la eficiencia en el contexto de la administración gubernamental implican la capacidad de lograr sus propósitos y metas, generando resultados efectivos. Esto requiere una organización adecuada, recursos apropiados y funciones bien definidas. En última instancia, las entidades públicas deben satisfacer las demandas de la comunidad en general. (Ernesto Jinesta, 2017)

Según el COA, el principio de calidad debe satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades del usuario objetivamente mediante el uso de los recursos públicos. En concordancia con este concepto se puede decir que este principio persigue que las instituciones apliquen las buenas practicas de la administración y obtengan la excelencia en sus actividades tanto al usuario externo como al interno. Es indispensable para obtener calidad contar con el personal humano capacitado para que los recursos sean aprovechados de la mejor manera y como resultado satisfacer de manera efectiva las necesidad internas y externas en la institución. La calidad en los procesos permite que estos sean realizados acorde a lo que se dispone en la ley y en las normas de calidad que respaldan la actividad de la institución. Los procesos internos administrativos también están sujetos al principio de calidad y esto reafirma que el acto administrativo es correcto.

El principio de jerarquía en la administración define los niveles de mando y de responsabilidad jurídica en una institución. Riofrío (2020) menciona que éste es un principio de orden que organiza según un más y un menos. A través de este principio se ejercen y distribuyen las competencias que los administradores tienen bajo sus mandos. Esta composición permite un ordenamiento jurídico y de responsabilidad que contribuye al buen funcionamiento de las instituciones. Es decir, que este principio permite que los servidores según su jerarquía ejerzan las funciones que ayudan a construir la consecución de los objetivos organizacionales. Los inferiores responden a los superiores, los inferiores

realizan funciones y operaciones que responden a las directrices dada por los superiores. Gráficamente se lo visualiza como una pirámide, siendo las bases de estas las que sostienen la estructura y la punta la que da dirección a la misma. Este principio también responde a la responsabilidad administrativa que jerárquicamente se tiene dentro de la institución, los actos administrativos son respaldados a través de documentos oficiales y las firmas de responsabilidad de uno o mas servidores en un proceso determinado.

Los principios de desconcentración y descentralización que constan en nuestra Constitución del 2008 permiten que los procesos sean democráticos, que los servicios sean eficientes y que la productividad aumente sustentablemente. Por un lado, la desconcentración permite que los servicios a la ciudadanía estén al alcance de esta, teniendo acceso en su provincia o ciudad. Estos dos principios responden a las necesidades que la sociedad ha venido desarrollando por el incremento de la población, los cuales permiten el acceso a los servicios y que éstos estén distribuidos a nivel nacional y que las entidades puedan ejercer su administración de manera autónoma.

El principio de participación posibilita que los individuos estén presentes y tengan un impacto en asuntos de relevancia colectiva mediante el uso de instrumentos y medios disponibles. Según la CEPAL esta participación ciudadana permite que el Estado conozca las necesidades y la decisión de los mandantes de forma directa y de manera efectiva. Esta herramienta utilizada en la última década ha ayudado a que es Estado pueda generar más políticas públicas de bienestar social y permite que los procesos que maneja el Estado sean más transparentes.

El principio de coordinación en la administración permite la correlación entre sus servidores para obtener la consecución de un objetivo común. Este principio se aplica en las instituciones tanto internamente como externamente jugando un papel importante en el cumplimiento de metas u objetivos estatales e interinstitucionales. A través de este principio se accionan muchos de los procesos que se realizan en las instituciones públicas, vinculando las diferentes áreas de trabajo en la consecución de los objetivos institucionales.

La Constitución establece que el principio de transparencia tiene como objeto brindar acceso a la información pública de manera oportuna y eficiente. Este principio permite que las instituciones puedan elaborar sus informes y estos

estén disponibles para el acceso ciudadano, así con algunos de los movimientos cotidianos de las instituciones públicas. Esto permite que el ciudadano este informado de lo que dicha institución se encuentra realizando para el bien de la comunidad. La transparencia es uno de los principios mas relevantes en los procesos democráticos.

Los principios de planificación y evaluación permiten que las instituciones públicas puedan enrumbarse hacia el camino de la excelencia. La planificación estratégica como tal permite utilizar los recursos de manera optima y ayuda a que las instituciones tengan planes de contingencia contra alguna emergencia. La evaluación por su parte permite identificar que se esta haciendo bien y que se esta haciendo mal y que podría mejorar. Mediante estos principios y herramientas las instituciones se encaminan a la mejora continua. La LOSEP en su artículo 55 menciona la planificación en el área de Talento Humano, por medio del cual las instituciones obtendrán los recursos humanos suficientes y capaces para realizar las labores encomendadas a los servidores y servidoras públicas. Así mismo toma en cuenta la evaluación del recurso humano como una herramienta fundamental para tomar decisiones de capacitaciones y demás acciones pertinentes para el bien de la institución y del trabajador.

En el Código Orgánico Administrativo encontramos otros principios que se exponen y que aportan a que las instituciones públicas y sus servidores brinden a los usuarios internos y externos un buen servicio. Entre ellos tenemos el principio de juridicidad, éste somete a los actos administrativos a lo que esta escrito en la normativa legal vigente aplicable. Este principio direcciona a las instituciones y a quien las dirigen a actuar conforme a la ley, lo que ayuda a que sin perder su singularidad en actividades persigan dar a los ciudadanos el mejor de los servicios. Este mismo principio debe aplicarse en la administración de la institución, no solo en los servicios entregados al ciudadano, sino en sus procesos con sus colaboradores internos y externos.

El principio de responsabilidad dispone al Estado como responsable por los daños que se puedan dar como consecuencia de una acción y omisión de sus servidores públicos. La responsabilidad se constituye en un principio legal, en el que cada servidor debe asumir la acción u omisión de sus actividades. Este principio es muy importante, ya que en los actos administrativos se puede identificar el responsable directo e indirectos de las faltas u omisiones que

podrían acarrear algún proceso legal administrativo. Del otro lado está el principio de buena fe dispone a que las personas y servidores actúan legal y debidamente hasta que se demuestre lo contrario.

El cumplimiento de estos principios permite que la administración pública sea gestionada de manera efectiva y con calidad. Además que estos principios deben regir el actuar de los administradores públicos y su falta u omisión pueden ser causa del incumplimiento de sus funciones, lo que acarrearía una falta o hasta un sumario administrativo. Este proceso está contemplado en el artículo 44 de la LOSEP donde se expone:

Es el proceso administrativo, oral y motivado por el cual la administración pública determinará o no el cometimiento, de las faltas administrativas establecidas en la presente Ley, por parte de una servidora o servidor público. Su procedimiento se normará 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. (Ley Orgánica de Servicio Público, 2016)

### **Principios y criterios de la gobernanza**

La gobernanza y la gobernabilidad en la actualidad son dos conceptos que se utilizan en la administración pública del siglo XXI. Según (Mazurck, 2006) la gobernabilidad tiene en esencia ejercer poder sobre las sociedades, teniendo como eje principal la democracia y estableciendo políticas para la buena administración del gobierno central. La gobernanza, al igual que muchos de los conceptos que hoy en día se conocen en la administración, ha venido evolucionando a través del tiempo hasta convertirse en el día de hoy en un instrumento para mejorar la gestión de las actividades de las instituciones públicas. La gobernanza busca mejorar las condiciones de bienestar individual y colectivo en las instituciones del sector público y por ende del país según lo

menciona (Echeverría, 2011). La gobernanza tiene como fin buscar el bien y la prosperidad de la sociedad.

Otros principios de la gobernanza son participación, equidad, rendición de cuentas y eficiencia. La participación incluye a que las personas sean consideradas en el proceso de toma de decisiones, ya sea esta participación de manera directa o a través de mecanismos que integren a otras instituciones de interés. En esto conviene recalcar que la gobernanza ejerce una mejor acción para la toma de decisiones con competencias transversales. El principio de equidad refiere a la igualdad de oportunidades para las personas, teniendo en cuenta la prioridad a los más vulnerables. La rendición de cuentas indica la responsabilidad de quienes han recibido el poder de administrar los recursos del Estado para con los que han dado el poder, lo cual permite evaluar el desempeño de la administración y de quienes la conforman. El principio de eficiencia refiere al logro de los resultados y a la maximización de los recursos que se administran. (Whittingham Munévar María Victoria, 2010)

La gobernanza se desempeña en un ámbito normativo y es deber de los servidores o funcionarios regirse a la normativa para ejercer una buena gobernanza, es solo así como se puede garantizar una buena gestión de los recursos de los mandantes y al mismo tiempo garantizar la realización de los derechos constitucionales tanto para el estado, para la institución, para los servidores y para los ciudadanos. Los principios que fundamentan el actuar de los administradores públicos estipulados legalmente son: Eficiencia, eficacia, calidad, jerarquía, desconcentración, transparencia, juridicidad y de buena fe entre otros. El principio de legalidad establecido en el artículo 14 del Código Orgánico Administrativo establece que la actividad gubernamental está sujeta a la Constitución, tratados internacionales, leyes, principios, jurisprudencia relevante y el propio Código. El uso de la facultad discrecional debe ser conforme a la normativa.

No obstante, en la gestión pública, los principios no solo funcionan como normas, sino también como directrices de conducta y fundamentos subyacentes. Cuando los principios son tomados como regla, los mismos tienen un carácter normativo y prescriptivo, cuando son tomados como una guía de acción tienen su base en que se deben hacer cosas y hacerlas bien, y finalmente si los principios son tomados como una teoría

causal son usadas en condiciones necesarias para ejercer la administración. (Guerrero Orozco, 2009)

Como quiera que se lo tome, los principios que rigen a la administración pública son la regla escrita mediante el cual el administrador debe regir su actuar en base a situaciones cotidianas de su gestión o en casos específicos que no estén descritos en la misma pero que al enfrentarlos en la vida real se apeguen por completo a la ley. Los procesos administrativos en las instituciones públicas deben regirse a lo estipulado en la legislación ecuatoriana, de esta manera se garantiza que los mismos sean legales y persigan beneficiar y respetar los derechos de los servidores públicos y a la vez de los ciudadanos y del Estado. Tal como está establecido en el artículo 33 del Código Orgánico Administrativo: "Procedimiento administrativo adecuado. Las personas tienen el derecho a un proceso administrativo que se ajuste a las normas del sistema legal." (Codigo Orgánico Administrativo, 2018).

La legislación otorga de manera regular facultades discrecionales a la Administración, facultades en las cuales la Administración conserva una discreción razonable para evaluar situaciones específicas (por ejemplo, la selección de la persona adecuada). Sin embargo, estas facultades discrecionales están delimitadas por la Ley, que en primer lugar las concede y luego las direcciona hacia objetivos particulares, regulando también la autoridad y el procedimiento específico para su ejercicio. (García de Enterría, 2000)

Según menciona González (2009) los criterios que permiten evaluar a la gobernanza y la gobernabilidad se pueden mencionar los siguientes:

- El grado de legitimidad, este criterio refiere la obediencia a la norma jurídica, de forma ética y justa. Es decir la gobernanza debe ejercerse de acuerdo a lo que establece la ley y los actos administrativos serán accionados sin contraponerse a lo que dice la normativa.
- La representatividad otorga a los funcionarios y servidores públicos a actuar en representación de la institución, esto a su vez lo empata a que los actos administrativos deben representar a la institución y al Estado acorde a lo que demanda la ley. Es importante indicar que la representatividad en los mandos

jerárquicos altos tiene responsabilidad legal ante demandas y actos legales que se realicen a la institución.

- La responsabilidad ante el ciudadano es uno de los criterios mas importantes, ya que la responsabilidad que una institución y el Estado ante los mandantes es la que se refleja en los actos administrativos y que los mismos sean éticos y justos.
- La eficacia de la gobernanza y de la gobernabilidad, este criterio mide la manera de administrar, es decir que los actos administrativos estén acordes y ayuden al cumplimiento de las metas y objetivos de la institución y por ende con el Estado.

Según (Pérez Ramirez Rigoberto, 2016) indica que cuando la administración pública no es efectiva, eficiente y transparente con respecto a la aplicación de herramientas adecuadas en la gobernanza de las mismas tendrán como consecuencia la aplicación de la ley, lo cual genera costos y reduce por ende el crecimiento económico.

Las actuales necesidades de los ciudadanos y de la sociedad ha permitido que la forma de gobernar este directamente relacionada con la nueva era tecnológica y las dinámicas de participación ciudadana respectivamente. La era tecnológica no solo ha llegado a reinventar los procesos de manera más sencillos como pasar de escribir documentos a mano, luego en máquinas de escribir donde no se podía “fallar” ya que si se erraba había que rehacer el documento por completo a realizar documentos en una computadora y hoy en día los mismos se pueden compartir de manera digital totalmente sin tener la necesidad de imprimirlos. La tecnología sin duda alguna ha llegado a ser una herramienta que permite agilizar el trabajo y los procesos de las instituciones. De acuerdo a este sentido, la tecnología se ha incluido en la manera de gobernar:

La gobernanza de redes implica el requerimiento de definir reglas novedosas en cuanto a la distribución de la facultad para tomar decisiones entre varias entidades políticas, instituciones y redes. Además, se necesita replantear la idea de representación democrática para poder examinar cómo se puede lograr la democracia cuando la representación desempeña un rol independiente y cuando surge una competencia entre actores que buscan representar los intereses de la sociedad. (Córdova Montúfar, 2018)

La gobernanza también incluye varios niveles de gobierno, de los cuales se resaltan tres según Córdova. El primer nivel persigue la solución de problemas y la creación de oportunidades de mejora en la gobernanza, el segundo nivel se aplican las condiciones estructurales del primer nivel de gobierno, y el tercer nivel que incluye quién o qué gobierna a los gobernantes. Para explicar un poco mejor este último nivel, en este se aplican los principios normativos y los aspectos que son fundamentales para el gobierno, en el caso de nuestro país, somos un país democrático y de derecho, la manera de gobernar está legalmente constituida en la Constitución de la República del Ecuador del año 2008. Esto sirve para dos objetivos fundamentales. En primer lugar, orienta el comportamiento de los participantes involucrados en las interacciones gubernamentales, influyendo directamente en sus acciones. En segundo lugar, estas regulaciones, tanto en la práctica como en el análisis, deben ser objeto de discusión en el contexto de la gobernanza. (Córdova Montúfar, 2018)

### **Actos de la Administración pública**

Los actos administrativos son la declaración unilateral de la voluntad. Todo acto administrativo produce efectos jurídicos individuales o generales. (COA, 2017) El servicio público tiene como objeto principal el mejoramiento constante de sus servicios y productos a través del desarrollo profesional de sus servidores. Los actos administrativos son las decisiones tomadas, las resoluciones y el ejercicio de sus funciones de todo servidor público. Dromi (2001) señala: “todo el obrar jurídico administrativo es acto administrativo” p. 249

Los elementos esenciales del acto administrativo son sujeto, causa, objeto, finalidad, forma y moralidad. Para que el acto administrativo sea válido y legal debe ser tener lo siguiente: Competencia. Objeto, voluntad, procedimiento y motivación.

Los actos administrativos se dividen en actos administrativos jurídicos y no jurídicos y los hechos administrativos jurídicos y no jurídicos. La diferencia entre los actos y hechos jurídicos y no jurídicos se entiende que los jurídicos producen efectos legales directos por su actuar o por la omisión del acto. En la actualidad, la distinción entre un acto y un hecho administrativo se basa en que los actos son las resoluciones, declaraciones o expresiones de intención, conocimiento o evaluación; mientras que los hechos son las acciones materiales,

las operaciones técnicas llevadas a cabo en el desempeño de la labor administrativa. (Gordillo Agustín, 2011) Solo se considerará un acto a una decisión que se manifiesta formalmente como tal y no a través de su ejecución directa.

Los actos administrativos que son efectuados de manera incorrecta o que son omitidos por los servidores públicos conllevan a una responsabilidad administrativa tal como lo menciona la LOSEP en su artículo 41 en donde menciona que los servidores públicos que no cumplen con sus obligaciones o no apliquen correctamente la ley, incurrirá en responsabilidad administrativa. De comprobarse que el acto administrativo no fue acorde a lo que estipula la ley el servidor deberá ser sancionado disciplinariamente y esta sanción será aplicada siguiendo las garantías básicas a la defensa y el debido proceso. Así mismo los servidores tienen derecho a demandar como lo establece el artículo 90 de la misma ley:

Derecho a demandar. - El servidor público, independientemente de su estatus como miembro de la carrera administrativa o no, tiene el derecho de presentar una demanda para obtener el reconocimiento y la restitución de los derechos establecidos por esta Ley, dentro de un plazo de noventa días a partir de la notificación del acto administrativo. Esto es independiente de las medidas legales constitucionales a las que tiene derecho. La presentación de la demanda debe hacerse ante la Sala Distrital de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se originó el acto administrativo impugnado o donde dicho acto ha surtido efecto. Además, el empleado puede ejercer este derecho sin perjuicio de solicitar a la autoridad competente de la entidad pública que reconsidere el acto administrativo que perjudica sus derechos. (Ley Orgánica de Servicio Público, 2016)

En el artículo 173 de la Constitución se estipula que los actos administrativos de cualquier autoridad estatal pueden ser cuestionados, tanto en el ámbito administrativo como ante los órganos judiciales correspondientes. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

## **Servicio público y relaciones de trabajo**

El servicio público es toda actividad realizada por instituciones del estado que permite brindar servicios o productos que la ciudadanía demanda. La LOSEP en el art. 2 menciona el objetivo que persigue el servicio público a través de sus servidores y funcionarios que es la mejora continua de la eficiencia, eficacia, calidad y productividad en sus actividades al brindar los servicios que la institución proporciona. Esto es promovido por el desarrollo profesional y técnico de los servidores públicos a través del desarrollo de un sistema de talento humano.

El servicio público tiene caracteres jurídicos que le permiten actuar en legal y debida forma, estos están establecidos por la legislación estatal y tenemos entre ellos la generalidad que permite el acceso a todos los ciudadanos sin discriminación; la uniformidad que insta al trato uniforme que debe darse a los usuarios, evitando la discriminación en cualquier forma. La regularidad de ser conforme con las normas permite que el servicio proporcionado se brinde de acuerdo con lo establecido por la legislación. Gracias a su naturaleza continua, el servicio público no puede ser suspendido durante los intervalos fijados en su propia normativa. El cumplimiento de estos caracteres permite que el servicio público sea accesible y eficaz.

El recurso humano que se utiliza en las instituciones estatales se clasifica de la siguiente manera: funcionarios públicos, servidores públicos y trabajadores. Se consideran Servidores públicos aquellos individuos que de alguna manera u ocupando diversas irresponsabilidades, tareas o cargos, estén empleados, brinden servicios o ejerzan una posición en el ámbito gubernamental, tal como lo señala el artículo 4 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) y el artículo 229 de la Constitución. Los funcionarios son puestos de confianza designados por una dignidad competente y son de libre remoción, por los general son puestos de altos mandos en las instituciones estatales. Estos actúan acordes a lo establecido en la Ley Orgánica del Servicio Público y el Código Orgánico Administrativo primordialmente, aunque también deben observar lo que establece el Ministerio de Relaciones Laborales. En lo que respecta a los empleados del ámbito gubernamental, se regirán por las normas establecidas en el Código del Trabajo. Se identifica como trabajador a aquel individuo al que se

le compromete para brindar un servicio o realizar una tarea, abarcando tanto empleados como obreros. (Código de Trabajo, 2012) Estos por ejemplo son las personas que ayudan al mantenimiento de las instituciones.

Los servidores públicos pueden ingresar a una institución por medio de un contrato laboral o por ganar un concurso de mérito y oposición. Los contratos tipos de contratos laborales en el sector público pueden ser: *Contrato de servicios ocasionales*, este tiene una durabilidad de máximo 12 meses o hasta culminar el ejercicio fiscal pudiendo ser renovado por 12 meses más. *Contrato de servicios civiles de servicios* refiere a los contratos realizados por una institución pública que requiera un servicio especializado y que no lo pueda realizar el personal ya contratado. Estos contratos también están normados por la LOSEP y su reglamento.

Las designaciones emitidas para ocupar una posición en el ámbito de la administración estatal pueden adoptar las formas indicadas en el artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP).

- a) Permanentes: Este nombramiento corresponde a un ganador del concurso de méritos y oposición.
- b) Provisionales: Los nombramientos provisionales son asignados para ejercer puestos temporalmente o por un tiempo determinado. Estos puestos son los que se mencionan en el literal b) del artículo 17 de la LOSEP; en donde se recalca que este nombramiento no constituye estabilidad laboral;
- c) De libre nombramiento y remoción: Esta clase de nombramiento son los asignados para puestos de alta dirección, puestos estratégicos en la administración de las instituciones del Estado.
- d) De período fijo: Estos nombramientos son asignados con fecha de inicio y fecha de fin por mandato legal.

La Constitución establece para el Estado ecuatoriano que es un derecho fundamental que los ciudadanos puedan acceder a un trabajo digno y que este sea remunerado de manera justa. El Estado es garante de que las personas con capacidades especiales, de diferentes etnias o que se encuentren en el grupo de personas vulnerables tengan acceso e igualdad en sus condiciones de trabajo. (Reglamento LOSEP, 2016)

Los servidores públicos o trabajadores del sector públicos se rigen a la normativa legal y aplicable vigente, otorgándoles deberes y derechos en sus actividades laborales.

### **Estabilidad laboral de los servidores públicos**

Nuestra Constitución actual nos garantiza entre sus artículos los derechos fundamentales de antaño y además nuevos derechos que han sido constituidos a partir de la evolución y desarrollo de la sociedad, estando todos al mismo nivel jerárquico, mediante los cuales el Estado reconoce que debe cumplir y hacer cumplir cada uno de ellos, sometiéndose así mismo a efectuar con lo que establece la ley expresa, y que el fin del Estado es el reconocimiento, promoción, garantía de los derechos constitucionalmente establecidos.

El trabajo está constituido como un derecho fundamental del ser humano desde edades inmemorables, a través de los años se ha convertido en esencial y permanente para el avance y evolución de la sociedad y de las naciones a nivel mundial, volviéndose así objeto de protección jurídica. Según (Morales Carranza, 2022) se denomina a derechos fundamentales a todos los derechos reconocidos a partir de la Constitución del Estado, éstos sirven de fundamentos a los demás derechos y libertades; y a partir de los mismos nacen deberes y obligaciones. El Estado ecuatoriano garantiza este derecho en su Constitución en el artículo 33, en el cual menciona lo siguiente: El trabajo es un derecho y una obligación de interés social, y al mismo tiempo, un derecho económico que contribuye al crecimiento personal y forma la base de la economía. El Estado tiene la responsabilidad de asegurar que las personas que trabajan sean tratadas con pleno respeto a su dignidad, tengan un nivel de vida adecuado, reciban remuneraciones justas y realicen sus tareas en un entorno laboral saludable y elegido o aceptado libremente. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

La estabilidad en el empleo debería entenderse como una responsabilidad compartida entre empleadores y empleados para garantizar una participación efectiva en el ámbito laboral, siempre que ambas partes contribuyan al valor añadido de los procesos, productos o servicios que generen o provean. El artículo 23 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) establece en su punto a que gozar de seguridad en su puesto es un derecho inalienable de los servidores públicos. La estabilidad laboral se divide en estabilidad laboral

relativa, absoluta y reforzada. Los servidores públicos que ocupan en un cargo de carrera gozan de una estabilidad laboral relativa, lo que implica que únicamente pueden ser removidos por causas legales que obran como razones objetivas que deben expresarse claramente en el acto de desvinculación. La estabilidad laboral absoluta consiente que el servidor público no puede ser despedido, ya que fue contratado por medio de un concurso de méritos y oposición, este solo podrá ser desvinculado por no cumplir con las asignaciones laborales para las que fue contratado por medio de una sentencia previo a un sumario administrativo. La estabilidad laboral reforzada se aplica a los servidores que tienen privilegios especiales constituidos legalmente, este es el caso de las personas con discapacidad, enfermedades catastróficas y en estado de gestación por ejemplo. En caso de que se los llegare a despedir, el servidor tiene el derecho a la reposición de su puesto de trabajo sin perjuicio alguno. La estabilidad laboral reforzada es una figura jurídica que ampara al trabajador de ser discriminado por una condición física o de salud y procede cuando se pretende el despido del trabajador sin que exista una justa causa objetiva determinada en el Código Sustantivo del Trabajo.

En sentencia 053-16-SEP-CC se declaran los criterios aplicables para la estabilidad laboral de los servidores públicos según lo declara la ley. En términos similares, el artículo 23 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) establece como derechos inalienables de los funcionarios públicos: "a) Gozar de seguridad en su puesto". De manera similar, en el artículo 81 se declara: "Dentro del sector público se implementará la carrera del servicio público, con el propósito de mejorar la eficacia en la función pública a través del sistema de méritos y competencias, asegurando la estabilidad de los empleados competentes. De acuerdo con la Constitución de la República, el régimen de nombramientos y destituciones por libre elección será excepcional"; y en el artículo 89 se decreta: "Además de los derechos otorgados en el Artículo 23 de esta Ley, los empleados públicos de carrera tendrán las siguientes garantías adicionales: a) Estabilidad en sus puestos. Solo podrán ser destituidos por las causas definidas en esta Ley, seguido del proceso administrativo correspondiente". En este contexto, es importante señalar que la LOSEP establece en beneficio de los funcionarios públicos la garantía de seguridad laboral, bajo los términos establecidos en la propia ley. Esto se entiende como el

derecho a ser admitido y mantenerse en el servicio público siempre que se cumplan con los requisitos legales y constitucionales, y a ser despedido solo por las razones establecidas en la normativa legal y siguiendo el procedimiento previamente establecido. (Corte Constitucional, 2020)

Es necesario enfatizar que el derecho a la estabilidad laboral no es absoluto, sino que está regulado por la ley correspondiente. Por lo tanto, el ingreso permanente a una posición en el servicio público, que conlleva seguridad en el empleo, depende de la participación exitosa en un concurso público basado en méritos y competencias, en el cual el individuo sea declarado ganador y, en consecuencia, reciba el nombramiento apropiado. En resumen, la emisión de un nombramiento permanente solo puede ser el resultado de completar satisfactoriamente un concurso público basado en méritos y competencias, llevado a cabo de acuerdo con las regulaciones legales y constitucionales correspondientes. La concesión de un nombramiento definitivo a una persona que no haya participado ni ganado en el concurso correspondiente es ilegal y contraviene las normas constitucionales.

La Corte Constitucional en sentencia 375-17-SEP-CC sobre una acción extraordinaria de protección dispone sobre la estabilidad laboral reforzada lo siguiente: La Corte Constitucional, en el marco de su autoridad definida en el artículo 436 numerales 1 y 6, ha establecido directrices legales con efectos tanto para situaciones similares como generales, con el objetivo de prevenir futuras situaciones en beneficio de individuos que padecen enfermedades catastróficas o profesionales y que forman parte de grupos prioritarios de atención. Las directrices son las siguientes:

1. Las personas que enfrentan enfermedades catastróficas o profesionales están respaldadas por un principio de seguridad laboral fortalecida, lo que les brinda una protección especial. Como resultado, no pueden ser despedidas de sus trabajos debido a su estado de salud.
2. Se asume de manera inicial que la separación laboral de personas con enfermedades catastróficas o profesionales viola sus derechos constitucionales, ya que podría estar basada en criterios sospechosos. Esto a menos que el empleador pueda demostrar

ante la autoridad competente, de manera documentada y con justificación objetiva, que las razones detrás del despido son legítimas y suficientes, y que no se trata de un despido basado en suposiciones.

3. En ningún caso el empleador podrá argumentar que la finalización del contrato laboral se debe al rendimiento laboral reducido de un empleado con enfermedades profesionales, dado que el declive físico y mental que afecta el rendimiento laboral es una característica inherente de esta clase de enfermedades. Por lo tanto, los empleados con enfermedades profesionales deben tener la oportunidad de ser reubicados en roles laborales dentro de su ámbito de trabajo, en casos donde su capacidad para desempeñar sus tareas se vea disminuida debido a su estado de salud. (Corte Constitucional, 2020)

En la sentencia 367-19-EP/20 se expone de manera clara que dentro del grupo de la estabilidad reforzada ingresan también los servidores con discapacidad o que atiendan a un familiar directo con discapacidad: La Corte Constitucional estableció que las personas con discapacidad tienen el derecho, entre otros, de trabajar en condiciones de igualdad de oportunidades, dentro de un entorno laboral estable que les permita lograr tanto su desarrollo económico como personal, dado su estatus como grupo prioritario. La Corte también afirmó que para las personas con discapacidad, la garantía de estabilidad reforzada implica la permanencia en un empleo como medida de protección. La protección reforzada de la estabilidad laboral para las personas con discapacidad, según la Corte, también se extiende a quienes cuidan de ellas: "El ejercicio completo de los derechos de la persona con discapacidad recae en aquellos que la cuidan y tienen la responsabilidad de su bienestar, y deben recibir una protección especial que asegure de manera indirecta el pleno disfrute de los derechos de la persona a su cuidado". Por lo tanto, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, tanto la persona con discapacidad como su cuidador tienen el derecho a la garantía de estabilidad reforzada en el ámbito laboral.

Los servidores públicos tienen derechos y deberes que deben ser respetados para poder mantener su puesto de trabajo, sea este por medio de un nombramiento definitivo o por medio de un contrato de servicios profesionales.

(Reyes Mejía, 2017) Los servidores y funcionarios públicos al momento del inicio de sus funciones adquieren automáticamente la *responsabilidad administrativa*, tal como lo detalla el artículo 41 de la LOSEP en donde se menciona que si se incumpliere sus obligaciones o contraviniera las disposiciones de la LOSEP, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho. Estas sanciones si fuere el caso serían aplicadas bajo las garantías básicas del derecho a la defensa y el debido proceso. Es decir que todo el personal que trabaja para las instituciones del estado debe actuar conforme a lo establecido en la normativa legal, además de también seguir los procesos y procedimientos establecidos a nivel institucional de ser el caso. Los servidores y funcionarios públicos son responsables de los actos que son realizados y también por los que no se hubieren realizado según lo establece la ley.

En cuanto al cese de las funciones de los servidores o funcionarios la normativa legal ecuatoriana dispone en la Ley Orgánica de Servicio Público en su artículo 47 los casos en los que se puede dar la cesación definitiva de las funciones de un servidor público entre las cuales se encuentran: renuncia voluntaria, incapacidad del servidor, supresión del puesto, retiro por jubilación, entre otras. (Ley Orgánica de Servicio Público, 2016)

### **Criterios para la desvinculación de los servidores públicos**

Bajo las disposiciones constitucionales que imponen al estado la obligación de realizar sus operaciones siguiendo los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia, responsabilidad y estabilidad, y buscando lograr los objetivos del régimen de desarrollo, así como proteger el bienestar en las entidades mencionadas en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), la cesación de funciones ocurre cuando se pone fin definitivamente a la prestación de servicios por parte de los funcionarios públicos en las instituciones estatales, de acuerdo con los escenarios establecidos en el artículo 47 de la LOSEP.

- *Por renuncia voluntaria formalmente presentada.* Siendo el caso del literal a que determina el cese de funciones por renuncia voluntaria,

la misma debe ser presentada con 15 días de anticipación y la autoridad nominadora la puede aceptar desde el día en que es presentada. El servidor público no podrá dejar de ejercer sus funciones antes del plazo establecido, de ser así se aplicaría el régimen disciplinario establecido en la LOSEP.

- *Por incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente.* El servidor deberá presentar copias de la sentencia debidamente ejecutoriada.
- *Por supresión del puesto.* Luego de realizar el debido proceso técnico para la supresión del puesto como lo establece el Ministerio de Relaciones Laborales, el servidor deberá cesar sus funciones y este proceso se dará por concluido cuando la institución en la que labora haya efectuado en favor del servidor el pago total correspondiente a la indemnización.
- *Por remoción.* Mediante acto motivado se solicitará en el plazo de 2 días que el servidor se pronunció por hechos u omisiones del que le fueren acusados por el MRL, la Contraloría General del Estado o por la ciudadanía, si no lo realiza en el tiempo establecido, el servidor será removido previo a un sumario administrativo. Los que fueren designados por periodo fijo en su cargo serán removidos al término del periodo que fuese fijado o por decisión del consejo de la entidad. Cuando se trata de nombramientos temporales, los empleados finalizarán sus tareas al concluir el plazo para el cual fueron designados.
- *Por destitución.* Podrá ser destituido por las causales previstas en el artículo 48 de la LOSEP previo a un sumario administrativo.
- *Por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización.* El servidor deberá presentar por escrito su voluntad de acogerse al retiro voluntario y de jubilación.
  - *Por compra de renunciaciones con indemnización* Las entidades gubernamentales pueden implementar programas de adquisición de renunciaciones forzosas con compensación, como parte de procesos de reorganización, mejora o racionalización.

- Además, se podrán cesar las funciones del servidor públicos por pérdida de los derechos de ciudadanía declarada mediante sentencia ejecutoriada; por revocatoria del mandato; por ingresar al sector público sin ganar el concurso de méritos y oposición; por acogerse al retiro por jubilación; por muerte; y en los demás casos previstos en esta ley. (Reglamento LOSEP, 2016)

### **Proceso de desvinculación desde la legislación ecuatoriana**

El proceso de desvinculación se genera a partir de las necesidades de la institución o del servidor, estas se encuentran establecidas en el artículo 47 de la LOSEP. Por parte del servidor se genera cuando presenta su renuncia voluntaria, siendo que el servidor expone su deseo de dejar su trabajo por razones personales. Por parte de la institución pueden ser: por incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente, por supresión del puesto, por remoción, por destitución, por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización, por la compra de renuncias con indemnización, por muerte del servidor. Los puestos por libre remoción también son incluidos en este proceso.

El siguiente proceso ha sido elaborado como guía para permitirnos analizar si el proceso de desvinculación en la Caja del Seguro – IESS de Guayaquil fue realizado acorde a sus mismas directrices expuestas por medio del Memorando No. IESS-SDNGTH-2020-13070-M. Como fuente para este proceso se utilizó la LOSEP, el Reglamento a la LOSEP, el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2021-135-1 y el Memorando No. IESS-SDNGTH-2020-13070-M.

#### Proceso de Desvinculación por la Terminación de un Contrato de Servicios ocasionales.

1. La Unidad Administrativa de Talento Humano prepara un informe sobre las necesidades institucionales sobre el personal y los posibles requerimientos de desvinculación.
2. El responsable de la Unidad Administrativa de Talento Humano revisa el expediente del servidor público. En este paso se dispone el análisis de la documentación que se encuentra en el expediente, verificar las condiciones de su contrato y demás información que haya presentado el servidor o información que conste sobre

llamados de atención o procesos administrativos que pueda tener el servidor. En el caso de que el servidor o servidora se encuentre en uno de los grupos vulnerables entre los cuales tenemos servidores con discapacidad o enfermedades catastróficas, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia; que haya tenido accidentes de trabajo o enfermedad profesional u ocupacional; si el servidor se encuentra considerado dentro del proceso de concurso interno de acuerdo a la Disposición Transitoria Undécima de la Ley Orgánica de Servicio Público; que el servidor sea sustituto de familiares por discapacidad o enfermedad catastrófica; o si se encuentra dentro de los grupos de atención prioritaria en cumplimiento a la Constitución y al artículo 146 del Reglamento a la LOSEP. En este paso el responsable de examinar el expediente debe reportar si el servidor cuenta con alguna imposibilidad para ser desvinculado. De no ser el caso, se procede al siguiente paso.

3. Realizar la solicitud de desvinculación firmada por el responsable de la UATH en el formato establecido, donde se mencionan nombres completos del servidor, institución a la que pertenece, puesto que ocupa y tipo de contrato que tiene. Esta solicitud de terminación de la relación contractual va dirigida a la Subdirectora Nacional de Gestión de Talento Humano para su conocimiento y para su aprobación.
4. Realizar un certificado en donde se indique que el servidor no se encuentra inmerso en ninguna de las condiciones anteriormente mencionadas en el paso 1. Este certificado permitirá respaldar a la institución que no esta vulnerando los derechos laborales de los grupos vulnerables.
5. Realizar el informe técnico de desvinculación, el cual es elaborado por el responsable de la Unidad de Talento Humano y aprobado por el Director Provincial en donde se mencionan los siguientes elementos:
  - Antecedentes. - en este apartado se expone la naturaleza de la institución, su capacidad para contratar, las atribuciones para contratar y desvincular a la Unidad de Talento Humano.

- Base legal. - se presenta los recursos establecidos por la ley sobre el derecho al trabajo, sobre el servicio público, sobre los nombramientos y contratos, sobre los deberes de los servidores públicos, los casos por cesación de funciones y demás temas referentes a las posibles opciones de desvinculación estipuladas en la normativa legal vigente.
  - Certificar que el servidor no laboró durante la emergencia sanitaria y que no se encuentra dentro de lo estipulado en la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario para Combatir la Crisis Sanitaria derivada del COVID-19.
  - Análisis técnico. - se detalla la razón por la cual se dispone la desvinculación, previo a la revisión de su expediente y se expone la normativa legal que respalda la decisión de la Unidad de Talento Humano. Si el servidor hubiere incurrido en acciones u omisiones administrativas, de lo cual tuviere la aplicación del régimen disciplinario correspondiente, deberá haber cumplido con las mismas antes de poder ser desvinculado.
  - Conclusión. - se solicita de manera explícita la terminación del contrato o nombramiento provisional del servidor público exponiendo las razones antes expuestas a manera de síntesis.
  - El documento debe ser firmado por el responsable de elaboración del informe y el de aprobación por el director o representante de la institución
  - Se deben anexar los respaldos del informe.
6. La UATH notifica al servidor sobre su desvinculación por vía correo electrónico institucional y por medio del QUIPUX. Se adjunta el informe técnico y los respaldos de este.
  7. La UATH notifica a las áreas correspondientes sobre la desvinculación del servidor para poder realizar las acciones técnicas correspondientes a credenciales y accesos al QUIPUX. Además de coordinar con el área de nómina para no realizar pagos

indebidos y realizar el registro de la desvinculación en el sistema de nómina y remuneraciones E-Volution

8. Realizar el proceso para liquidación de haberes del servidor, lo cual incluye:
  - Paz y Salvo con todas las firmas
  - Declaración Juramentadas de Fin de Gestión
  - Informe de Fin de Gestión
  - En caso de funcionarios de nivel jerárquico superior deberá entregar el Acta de Entrega del Puesto
  - Descargo de Bienes
9. Toda la documentación generada para la desvinculación deberá reposar en el expediente del servidor en documentos originales.

#### Proceso de Desvinculación por Renuncia Voluntaria

- El servidor o trabajador, que desee renunciar voluntariamente, previo a su renuncia escrita, deberá gestionar ante el jefe inmediato superior la necesidad de salir de la institución.
- La UATH o quien haga sus veces debe realizar la entrevista de salida al servidor o trabajador que presente la renuncia voluntaria.
- El servidor o trabajador que presente la renuncia voluntaria, deberá solicitarla por medio de QUIPUX, indicando su cargo, motivo y fecha de finalización de labores. Esta renuncia deberá estar dirigida a la máxima autoridad o a la UATH a la que pertenece y deberá presentarse al menos 15 días de anticipación a la fecha de su salida como lo establece el artículo 102 del Reglamento a la LOSEP y 184 del Código de Trabajo respectivamente.
- La máxima autoridad o su delegado, deberá remitir inmediatamente la renuncia voluntaria a la Subdirección Nacional de Talento Humano, indicando el nombre del servidor, motivo y fecha de finalización de labores.
- La Subdirectora Nacional de Gestión de Talento Humano aceptará legalmente el requerimiento de renuncia presentado por el servidor o trabajador de nombramiento provisional, permanente, o contrato

de servicios ocasionales o contrato indefinido, de conformidad a la normativa vigente.

- En caso de necesidad institucional o fuerza mayor, la Subdirectora Nacional de Gestión de Talento Humano podrá reducirse y no cumplir con la consideración antes señalada.
- La UATH notifica al servidor sobre su desvinculación por vía correo electrónico institucional y por medio del QUIPUX.
- La UATH notifica a las áreas correspondientes sobre la desvinculación del servidor para poder realizar las acciones técnicas correspondientes a credenciales y accesos al QUIPUX. Además de coordinar con el área de nómina para no realizar pagos indebidos y realizar el registro de la desvinculación en el sistema de nómina y remuneraciones E-Volution
- Realizar el proceso para liquidación de haberes del servidor, lo cual incluye:
  - Paz y Salvo con todas las firmas
  - Declaración Juramentadas de Fin de Gestión
  - Informe de Fin de Gestión
  - En caso de funcionarios de nivel jerárquico superior deberá entregar el Acta de Entrega del Puesto
  - Descargo de Bienes
- Toda la documentación generada para la desvinculación deberá reposar en el expediente del servidor en documentos originales.

En el año 2020 la Caja del Seguro del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social se realizaron desvinculaciones de servidores públicos, y en esta investigación académica realizaremos el análisis de dos de estos casos, mediante el cual procederemos a analizar si los mismos fueron acorde a lo escrito en la ley por parte de la Unidad Administrativa de Talento Humano y el departamento de Asesoría Legal de la institución.

### **Legislación aplicable a los procesos de desvinculación**

Entre la legislación aplicable a los procesos de desvinculación podemos encontrar como norma suprema a la Constitución de la República del Ecuador,

también encontramos suplementos más específicos en la Ley Orgánica del Servicio Público, en el Código Orgánico Administrativo, en el Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público, Acuerdos Ministeriales correspondientes al Ministerio de Trabajo, decretos o resoluciones institucionales del IESS.

### **Cambios en el servicio público por la Pandemia del COVID-19**

En el año 2020 el mundo entero sufrió un declive económico por la pandemia por el COVID-19, el cual no solo hizo colapsar el sistema de salud del país sino también su economía. Alrededor de 20 mil empresas y negocios locales cerraron, entre las cuales se encuentran las industrias manufactureras, los negocios de alojamiento y de los restaurantes, lo que produjo que se reduzca el número de afiliados al IESS, por ende, los ingresos por afiliación se redujeron considerablemente. Una de las ideas para optimizar recursos económicos siempre ha sido analizar la nómina de servidores para poder realizar una reducción de pago por salarios.

El IESS hoy en día enfrenta una crisis económica que es vista como una de las más dramáticas que ha tenido la institución desde en la última década. Esto se debe a la reducción considerable del número de afiliados al seguro estatal, debido a varias situaciones económicas entre ellas la pandemia por el COVID-19 y la deuda que enfrenta el Estado con la institución por más de 8 mil millones de dólares. La cantidad de individuos afiliados disminuyó en un 5,91%, lo que equivale a 198.000 personas, según datos proporcionados por el IESS. A enero de 2022, se contabilizaron 3'656.747 personas afiliadas, 47.824 jubilados y alrededor de nueve millones de beneficiarios. A esta crisis se suma la deuda de más de 600 millones que mantiene la institución con otras instituciones que prestan servicios de salud a los afiliados ya que la institución no se da abasto con las casas de salud que tiene funcionando. (Leonardo Parrini, 2022)

### **La Caja del Seguro del IESS**

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es parte del Sistema Nacional de Seguridad Social, el cual sirve a través de los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad y suficiencia. Esta institución del Estado brinda sus servicios a los trabajadores en relación de dependencia y a los profesionales o trabajadores autónomos que deseen el

aseguramiento social. Este seguro cubre los siguientes casos: enfermedad, maternidad, riesgos del trabajo, vejez, muerte e invalidez. El IESS tiene como visión garantizar el bienestar de los asegurados del IESS al ampararlos frente a las situaciones previstas por la legislación actual, asegurando el ejercicio del derecho al Buen Vivir. (IESS, 2022)

La administración del IESS está compuesta por un Consejo Directivo a la cabeza junto con la Presidencia de la Institución, luego una Dirección General y las Direcciones Provinciales. Es una de las instituciones del estado más grandes, ya que presta servicios médicos a nivel nacional, provee de préstamos a sus afiliados a través de su entidad financiera adjunta que es el Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, provee servicios administrativos a través de sus sedes provinciales como por ejemplo la Caja del Seguro en Guayaquil. Cabe mencionar además que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social es una institución autónoma financieramente, la misma ejerce sus funciones y obligaciones a través de las aportaciones mensuales de los afiliados al seguro social.

La Caja del Seguro del IESS de Guayaquil es una institución pública que da servicios específicos a los afiliados como: Procesos de casos de coactiva, procesos legales por demandas a la institución o cualquiera de sus dependencias en Guayas, Procesos administrativos de la dirección provincial del IESS, Administración de Remates de bienes inmuebles, entre otros.

Desde hace varios años la institución estatal del seguro social en mención ha sufrido una crisis económica que ha desencadenado que los recursos económicos no sean los suficientes para cubrir sus actividades. A pesar de ser una institución pública que maneja sus propios recursos, los representantes del IESS han dado informes a la nación sobre la crisis en la cual se menciona que dentro de 5 años la institución se quedará sin recursos para poder seguir operando. Las aportaciones actuales ayudan a mantener a los jubilados, pero estas cada vez son menos. (Santacruz Jurado & Cortéz Castro, 1999)

### ***Casos y Sentencias por desvinculación de servidores públicos en la Caja del Seguro de Guayaquil en el año 2020.***

En el año 2020 se presentaron acciones de protección en contra de la Caja del Seguro de Guayaquil, concernientes a la desvinculación realizada a servidores públicos. En este estudio analizaremos dos de estos casos que

presentaron particularmente una acción de protección en contra del director de la Caja del Seguro Guayaquil. A continuación, detallamos las especificaciones de la demanda de cada uno de ellos:

***Caso 1. Desvinculación a servidor con contrato ocasional.***

Servidor público de la Caja del Seguro de Guayaquil con ingreso en el año 2017, de partida presupuestaria como Abogado con contrato ocasional. El servidor en mención obtuvo muy buenos resultados en las evaluaciones de desempeño en todos los años que fue evaluado. El servidor público fue notificado de su desvinculación en fecha 29/12/2020. La UATH realizó el proceso de desvinculación para este servidor como el caso de un contrato ocasional. En informe técnico se refiere el artículo 58 de la LOSEP, en el cual especifica que: Este tipo de contratos (los ocasionales), por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente, pudiendo darse por terminado en cualquier momento, lo cual podrá constar del texto de los respectivos contratos.

Se presenta una demanda constitucional mediante una acción de protección por vulneración de derechos por parte del servidor en contra de el IESS a su Dirección Provincial. Los derechos que se presentan como vulnerados fueron la violación al debido proceso, violación a la seguridad jurídica y violación al derecho del trabajo. El demandante es una persona con discapacidad física y la Ley Orgánica de Discapacidades ampara la estabilidad de las personas con discapacidades físicas exponiendo en su artículo 51 que “las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo”. La misma institución mediante Memorando No. IESS-SDNGTH-2020-13070-M, emitido el 8 de diciembre del 2020, dirigido a los Director Provinciales del IESS del país, entre ellos el del Guayas, (fs. 21 a 23) que en su parte pertinente dispone el proceso de desvinculación por cumplimiento de plazo, conforme a lo estipulado en el Art. 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público; y, Art. 146, letra a) del Reglamento General de la LOSEP (fs. 22). Esta disposición emitida por la autoridad administrativa competente del IESS, Holanda Katusca Zapata Jaguaco, en su calidad de Subdirectora Nacional de Gestión de Talento Humano, en el que dispone que previo a disponer la desvinculación se debe verificarse primero a que el servidor o servidora, no se

encuentre dentro los siguientes condiciones o antecedentes: Accidentes de trabajo, enfermedad profesional u ocupacional, discapacidad o enfermedades catastróficas, mujer embarazada, en maternidad o periodo de lactancia, sustitutos de familiares con discapacidad o enfermedad catastrófica, esto conforme a lo claramente establecido en el numeral 1, del memorando de la referencia, esto es, que no se debía afectar a estas personas con la desvinculación por cumplimiento de plazo. Esto es que la misma funcionaria que recomienda no desvincular a personas con problemas limitantes por cualquier problema de salud debidamente descrita, es la que ordena desvincular al titular de la presente acción de protección.

**Sentencia.** Administrando justicia, declaro con lugar la presente Acción de Protección deducida por el Ab. Antonio Lima Pinto, en contra del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), en las personas de sus representantes legales Mgs. Carlos Luis Tamayo Delgado y Abg. Ricardo Gabriel Ron Vélez, en sus calidades de Director General y Director Provincial del Guayas del IESS en su orden. En consecuencia, este Juez Constitucional en atención a lo previsto en el Art. 3, reglas 3 y 7, y Arts. 5 y 6, inciso primero, de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, ordena como MEDIDA REPARATORIA lo siguiente:

- 1) Dejar sin efecto legal Memorando No. IESS-SDNGTH-2020-14038-M, emitido en la ciudad de Quito, con fecha 29 de diciembre del 2020, firmado electrónicamente por la Dra. Holanda Katusca Zapata Jaguaco, Subdirectora Nacional de Gestión de Talento Humano del IESS, mediante el cual se da por terminado el contrato de servicios ocasionales por cumplimiento del plazo.
- 2) Se ordena que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, a través de la persona responsable de Gestión de Talento Humano, reintegre a su puesto de trabajo habitual al accionante Abg. Antonio Lima Pinto, con la misma remuneración que venía percibiendo.
- 3) Se orden el pago de la remuneración o sueldo que ha dejado de percibir desde el cese de sus funciones hasta el día de su reintegro. Se declaran legitimadas las intervenciones realizadas en la audiencia oral pública por los defensores técnicos del accionante.

## **Caso 2. Desvinculación a servidor con nombramiento provisional.**

Servidora pública de la Caja del Seguro de Guayaquil con ingreso de partida como Abogada con contrato ocasional. Luego en el año 2016 se realiza una acción de personal a la servidora pública en donde se le otorga el nombramiento provisional con excepción. El servidor público fue notificado de su desvinculación en fecha 29/10/2020. La UATH realizó el proceso de desvinculación para el caso de un nombramiento provisional. En informe técnico se refiere el artículo 17 literal b del Reglamento a la LOSEP, en el cual especifica que: Los nombramientos extendidos para el ejercicio de un puesto en la función pública pueden ser: b) Provisionales: Aquellos otorgados para ocupar temporalmente los puestos determinados en el literal b) del artículo 17 de la LOSEP; no generarán derecho de estabilidad a la o el servidor.

Se presenta una acción de protección por parte de la servidora pública hacia el IESS, por cuanto indica que se han violado derechos constitucionales al debido proceso y a la seguridad jurídica, por cuanto ella constaba con un nombramiento provisional con excepción, el cual solo puede cesar una vez que la institución llame a concurso de méritos y oposición como lo dispone el artículo 18 del Reglamento a la LOSEP.

**Sentencia.** Administrando justicia, resuelve:

- 1) Aceptar el recurso de apelación interpuesto por Marcia Eugenia Peñafiel Peláez.
- 2) Revocar en su totalidad la sentencia subida en grado, dictada por la Jueza inferior.
- 3) Se acepta la acción de protección presentada por la legitimada Activa Marcía Eugenia Peñafiel Peláez; por haberse vulnerado los derechos constitucionales a la seguridad jurídica, debido proceso en lo que respecta a motivación; y, como consecuencia de estas vulneraciones se afectó el derecho al trabajo.
- 4) Como medida de reparación integral se ordena: 4.1. Restitución de los derechos vulnerados: 4.1.1. Dejar sin efecto el acto administrativo contenido en la Acción de Personal No. SDNGTH-2020-TERMNP-028, de fecha 31 de octubre de 2020, mediante la cual se resuelve la cesación definitiva del nombramiento provisional de la hoy accionante. 4.1.2.

Disponer a los legitimados pasivos, procedan a reintegrar a su puesto a la legitimada activa inmediatamente. 4.2. Medidas de satisfacción: 4.2.1. Ordenar a los legitimados pasivos, que capaciten a sus funcionarios respecto a la correcta aplicación de las normativas legal y reglamentaria, debiendo informar al juez A quo su cumplimiento en un término de treinta días. 4.2.2. La emisión de la presente sentencia y su notificación constituyen en si misma medidas de satisfacción de los derechos vulnerados en el presente caso. Cúmplase con lo que establece los artículos 86.5 de la Constitución de la Republica y 25 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y remítase la presente resolución a la Corte Constitucional.

***Omisiones o faltas que provocaron incorrectas desvinculaciones de servidores públicos o posibles vulneraciones de derechos (laborales u otros) en la Caja del Seguro-IESS de la ciudad de Guayaquil en el año 2020.***

De acuerdo a los casos referidos en párrafos anteriores y en las sentencias vinculadas a estas desvinculaciones efectuadas por la Caja del Seguro en el año 2020, podemos determinar que el proceso de desvinculación admite las prohibiciones que establece la ley en casos de desvinculaciones específicas y las mismas deben ser acatadas como orden expresa de la ley para no incurrir en actos de vulneración de derechos.

En el caso 1, existía en el expediente las pruebas que admiten al servidor con una discapacidad del 36%, los responsables de la UATH no emitieron el certificado de que el servidor no tenía ninguna de las imposibilidades para la desvinculación como lo estipula la disposición de la misma institución a través del memorando IESS-DNSC-2020-2287-M con fecha 21 de julio del 2020, en el cual se dan las Directrices Generales para el Proceso de Desvinculación del IESS en donde se especifica textualmente *“En el caso de que el servidor o servidora se encuentre en uno de los grupos vulnerables entre los cuales tenemos servidores con discapacidad o enfermedades catastróficas, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia; que haya tenido accidentes de trabajo o enfermedad profesional u ocupacional; si el servidor se encuentra considerado dentro del proceso de concurso interno de acuerdo a la Disposición Transitoria Undécima de la Ley Orgánica de Servicio Público; que el servidor sea sustituto*

*de familiares por discapacidad o enfermedad catastrófica; o si se encuentra dentro de los grupos de atención prioritaria en cumplimiento a la Constitución y al artículo 146 del Reglamento a la LOSEP*". Es decir, el responsable de la UATH de la Caja del Seguro incurrió en dos fallas, la primera en no revisar el expediente del servidor minuciosamente, ya que al realizarlo a través de su cédula iba a encontrarse con que era una persona discapacitada y además de la tercera edad. Luego omite la realización del paso 3 que es la elaboración del certificado en donde se expone que el servidor no pertenece a los grupos vulnerables.

Además en el informe técnico (paso 4) no se menciona que el servidor tiene discapacidad, solo se indica que se solicita la desvinculación por la terminación de su contrato ocasional de servicios con su respectiva base legal, la responsabilidad del acto legal recae sobre el Responsable de la UATH y sobre el Director Provincial del Guayas, ya que su firma respalda el informe técnico.

En el artículo 51 de la Ley Orgánica de Discapacidades menciona que: Las personas con discapacidad, deficiencia o condición discapacitante gozarán de estabilidad especial en el trabajo. (Ley Orgánica de Discapacidades, 2012) La omisión de la discapacidad del servidor en este caso en particular permitió que la institución sea demandada judicialmente por la vulneración de derechos al servidor con discapacidad, además que no se siguió el debido proceso y se vulneró la seguridad jurídica, generando gastos innecesarios a la institución ya que en la sentencia emitida por los jueces de todas las instancias respectivamente disponen que se reintegre al servidor a su puesto de trabajo con su mismo sueldo y además que se le paguen los valores que dejó de percibir desde que fue desvinculado hasta su reintegro. Es decir el IESS pago doble sueldo por un mismo puesto hasta que el servidor fue reintegrado a su puesto de trabajo.

Los principios de gobernanza como la eficiencia, la eficacia, la legalidad, la responsabilidad y la transparencia no fueron ejercidos por los responsables del acto administrativo, incurriendo en faltas de incumplimiento a la ley expresa y vulneración de derechos constitucionales como la estabilidad de las personas con discapacidad, la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso como se lo dicta en sentencia de la Corte Nacional de Justicia en tercera instancia.

En el caso 2, la servidora pública constaba con una acción de personal que le asignaba un nombramiento provisional con excepción. Este tipo de

nombramiento provisional esta contemplado en el artículo 18 del Reglamento a la LOSEP literal c en donde menciona textualmente lo siguiente: *“Para ocupar un puesto cuya partida estuviere vacante hasta obtener el ganador del concurso de méritos y oposición, para cuya designación provisional será requisito básico contar con la convocatoria”*.

En el expediente de la servidora pública constaba en acta de acción de personal con su nombramiento provisional con excepción, lo cual no fue considerado como una prohibición para la desvinculación de esta. En contraste con el caso 1, esta servidora no se encuentra en el grupo vulnerables, mas consta con una excepción en su contrato lo cual le permite seguir en su puesto de trabajo hasta que se llame a concurso de mérito y oposición.

Es decir solo se podía desvincular a la servidora si la institución hubiese llamado a concurso de méritos y oposición para el puesto específico, proceso que no fue efectuado por la institución. Esta omisión por parte de la administración permitió el accionar de la servidora a demandar a la institución por la vulneración de sus derechos constitucionales al debido proceso y a la seguridad jurídica.

En el paso 4, que es el informe técnico, se expone la base legal para la terminación de nombramientos provisionales con el artículo 17 literal b del Reglamento a la LOSEP, cuando su nombramiento está estipulado en el artículo 18 literal c. En este caso la base legal no es la que debió ser aplicada correctamente por el desconocimiento o por no leer explícitamente la clase de nombramiento y sus prohibiciones. El acto es imputable al Responsable de Talento Humano y al Director Provincial los cuales firmaron el informe técnico correspondiente.

En este caso la UATH tenía dos caminos a seguir si hubieran actuado conforme a lo que establece la ley para no fallar en ese acto administrativo y era no desvincular a la servidora o convocar a concurso de méritos y oposición. El proceder administrativo no fue el correcto, ya que el mismo contrajo pérdidas materiales y procesos legales a la institución.

Los principios de gobernanza como lo son el de eficiencia, de eficacia, de legalidad, de responsabilidad y de transparencia no fueron ejercidos por los responsables del acto administrativo, incurriendo en faltas de incumplimiento a la ley expresa y vulneración de derechos constitucionales la seguridad jurídica y

el derecho al debido proceso como se lo dicta en sentencia de la Corte Nacional de Justicia en tercera instancia.

## **CAPÍTULO II. MARCO METODOLÓGICO**

Esta investigación está dirigida a analizar la gobernanza en una de las instituciones públicas del Ecuador y se abordarán temas de la administración pública y de la normativa legal vigente con la cual se dirige el actuar de la administración estatal en el territorio ecuatoriano. El proceso de desvinculación de los servidores públicos abarca temas de administración, de talento humano y de asesoría legal que son pilares fundamentales del estudio de la administración y gestión pública.

En cuanto a la metodología se aplicará el tipo de investigación cualitativa, ya que por medio del análisis de la investigación documental obtendremos como resultado si se aplicaron de manera adecuada las herramientas de gobernanza en el proceso de desvinculación de los servidores públicos expuestos. Además, se utilizará como herramienta cualitativa entrevistas para resaltar detalles que encausan esta investigación.

La investigación documental es un proceso de la investigación científica que permite la recolección y organización de datos de un tema en particular para ser analizados e interpretados por el investigador. Por medio de este tipo de investigación se procederá a recopilar información relevante para este estudio por medio de datos públicos y el análisis documental de sentencias por casos de desvinculación dados en el año 2020 en la Caja del Seguro del IESS en Guayaquil. Otra fuente de información documental la obtendremos de lo que establece la norma legal para la gobernanza en los procesos de desvinculación de servidores públicos. Permittiéndonos a través de estos analizar si la gobernanza en el proceso de desvinculación que ha realizado la Caja del Seguro en el año 2020 ha sido acorde con el marco legal.

### **2.1. Métodos de investigación.**

De los métodos de investigación a utilizar en este documento tenemos el inductivo que refiere a la observación de los hechos y permite generar nuevo conocimiento a través de los resultados obtenidos, este método va de lo particular a lo general. El método deductivo por su parte nos permitirá establecer conclusiones a partir de lo investigado ya que el proceso que se está analizando está ya previamente establecido en la normativa que rige a las entidades públicas. En cuanto al método analítico nos permitirá comparar si la institución

en mención esta actuando acorde a lo establecido en la norma escrita en el proceso de desvinculación de los servidores públicos en el año 2020 en la Caja del Seguro del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en la ciudad de Guayaquil.

La observación de los documentos relevantes y entrevistas a los servidores de los casos expuestos que fueron desvinculados y a un servidor de la Unidad de Talento Humano serán las herramientas que utilizaremos del método empírico para poder obtener información relevante para el desarrollo de este documento.

## **2.2. Enfoque de la investigación, tipo de diseño de investigación y alcance.**

El enfoque de esta investigación está dado por el procedimiento metodológico de estudio de datos documentales de manera principal, como lo son la normativa legal vigente y las sentencias emitidas para casos de desvinculación de servidores públicos que se exponen en el marco teórico por medio de los cuales se analizará si se aplicaron correctamente las herramientas de gobernanza para estos casos específicos.

Esta investigación esta enfocada en analizar la documentación y los resultados que se obtengan en las entrevistas para evaluar si el actuar administrativo y los principios de gobernanza fueron aplicados a los servidores públicos.

El tipo de diseño de investigación de acuerdo al problema planteado es de tipo documental, ya que el proceso de desvinculación esta normado y escrito en la legislación ecuatoriana para el sistema público. Además de acuerdo al tipo de investigación y al tiempo determinado para la elaboración del proyecto de investigación, determinamos que se realizará entrevistas a los casos expuestos de personas desvinculadas en el año 2020 para poder recolectar datos más específicos que los recogidos de manera documental. También se entrevistará a un servidor del área de talento humano para visualizar el sentido del proceso por parte de la administración. Se analizará además sentencias que fueron dadas para tales casos estudiados de desvinculación, de manera que estas aporten información académica relevante para los futuros profesionales en la administración pública.

**Tabla 1**

*Tabla de Categorización de Variables*

<b>Categorización de Variables</b>	<b>Definición</b>	<b>Dimensión</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Instrumentos</b>	
<b>Dependientes</b>	1. Normativa legal	Proceso administrativo adecuado. Las personas tienen el derecho a un proceso administrativo que se ajuste a las disposiciones del sistema legal. (Codigo Orgánico Administrativo, 2018)	1.1 Normativa legal imponible a la desvinculación de servidores públicos	1.1.1 Disposiciones generales para la desvinculación de servidores públicos	Constitución de la República del Ecuador COA LOSEP Reglamento interno del IESS
	1.1.2 Disposiciones específicas para casos de servidores públicos	Constitución de la República del Ecuador COA LOSEP Reglamento interno del IESS			
	2. Gobernanza	El término gobernanza estará dedicado al mejoramiento de la eficiencia de estas instituciones, aprovechando, en particular, de la aparición de nuevas formas de poder local (descentralización, control social, eficiencia de la implementación de políticas, etc.). (Mazurek, 2009)	2.1 Recursos económicos para sostener los contratos de servidores públicos	2.1.1 Reducción de personal por falta de recursos económicos por crisis económica en la institución	Resoluciones administrativas
	2.2 Actos administrativos relevantes para la desvinculación realizados por los servidores	2.2.1 Actos administrativos que derivan a desvinculación	Informes de Talento Humano		

<b>Independientes</b>	3. Pandemia por COVID 19	Enfermedad contagiosa a nivel mundial	3.1 Crisis económica estatal	3.1.1 Reducción de recursos económicos en las instituciones que no son de primera línea para poder afrontar la crisis sanitaria.	Presupuesto de la institución
-----------------------	-----------------------------------	---	------------------------------------	--	-------------------------------------

### 2.3. Unidad de análisis, población y muestra

En este estudio se aplicará una investigación documental, por lo cual la mayor parte de información será tomada de normativa o leyes ecuatorianas aplicables a las instituciones públicas y a los derechos de los ciudadanos. Además de dos sentencias dadas sobre procesos de desvinculación en la institución de la Caja del Seguro del IESS de Guayaquil en el año 2020. Estas dos sentencias nos ayudarán a analizar la gobernanza ejercida en estos casos específicos, enriqueciendo el estudio ya que permitirá analizar el acto administrativo hacia una persona con discapacidad.

Adicional a la investigación documental, se incluirán a la investigación cualitativa la entrevista realizada los servidores públicos que fueron desvinculados por la institución expuestos en el marco teórico para resolver dudas que puedan surgir sobre el procedimiento de desvinculación y resaltar el proceso que fue realizado para su desvinculación. Se entrevistará también a un servidor que laboró en talento humano en el año 2020 y que dará su punto de vista sobre el proceso y estos casos estudiados.

El análisis documental es una técnica utilizada en la investigación para examinar y evaluar documentos relevantes en un determinado tema. En análisis se realizará siguiendo la estructura a continuación:

- Definir los objetivos: investigar cuales fueron las causas para que los servidores públicos demanden a la institución por haber sido desvinculados de manera incorrecta.

- Identificar fuentes relevantes: se utilizarán las sentencias emitidas para los casos estudiados. Estas sentencias son dadas por la Corte Constitucional.
- Recopilar los documentos: Son de acceso público en el sitio web de la Corte de Justicia.
- Leer y comprender los documentos: Identificar los conceptos claves, los argumentos principales y cualquier evidencia o datos importantes que respalden los hallazgos.
- Organizar y sintetizar la información: Utilizar técnicas de resumen y esquematización para organizar y sintetizar la información extraída de los documentos.
- Analizar los datos: Evaluar la calidad de los datos y la validez de las conclusiones presentadas.
- Interpretar y presentar los resultados: Realizar una interpretación de los datos y presentar los hallazgos del análisis documental de manera clara y coherente en el documento de investigación.

#### **2.4. Variables de la investigación: describa el sistema de variables de la investigación.**

Las variables dependientes en este estudio tenemos las siguientes:

- *Normativa legal.* - esta variable determina el proceso que deben seguir las instituciones públicas para cumplir con eficiencia, transparencia y eficacia los procesos de desvinculación. Todas las entidades e instituciones públicas rigen sus actos administrativos por lo establecido en la Constitución como norma suprema y luego por las normas aplicables como el COA, la LOSEP y el Reglamento a la LOSEP, entre otras específicas a sus funciones.
- *Gobernanza.* Las decisiones tomadas por los administradores deben depender de lo que la normativa legal dispone para los procesos de desvinculación, ya que así lo dispone la ley. La ciencia de la administración pública permite a los altos mandos a implementar mecanismos y herramientas adecuadas para la toma de decisiones y estos no deben anteponerse a lo que dispone la normativa legal vigente.

Como variables independientes, fueron tomadas considerando que la institución en mención y otras del Estado han tenido influencia con estas variables para la toma de decisiones en cuanto al personal que labora en las mismas:

- *Renuncia laboral.* Existen casos de servidores que presentan su renuncia libre y voluntaria, que según lo que determina la ley estos casos también entran al proceso de desvinculación. En este caso es el servidor el que desea romper con la relación laboral. La institución tiene hasta 15 días para aceptar la renuncia del servidor.
- *Pandemia por el COVID-19.* A nivel mundial los gobiernos realizaron ajustes en sus instituciones para poder sobrellevar la crisis que generó la pandemia por el COVID-19. El Ecuador tomó acciones en cuanto a dar preferencia a las instituciones de salud para sobrellevar la crisis sanitaria. Esto ocasiono despidos en las instituciones estatales, renuncias, jubilaciones anticipadas, entre otras acciones laborales. Así también el Estado fue garante de la estabilidad laboral para los trabajadores del área de salud en la Crisis Sanitaria para el año 2020.

## **2.5 Fuentes, técnicas e instrumentos para la recolección de información**

Las fuentes de información son documentales, la cual está basada específicamente en la normativa ecuatoriana legal vigente al año de estudio (en este caso el año 2020) entre las cuales tenemos: La Constitución de la República del Ecuador, el Código Orgánico Administrativo, la Ley Orgánica del Servicio Público, el Reglamento a la LOSEP, Resoluciones Internas del IESS, sentencias dadas para los casos de desvinculación de servidores públicos expuestos en este documento, entre otros documentos de la institución que permitan el análisis de la gobernanza en los procesos de desvinculación de la Caja del Seguro – IESS en la ciudad de Guayaquil.

Para el tratamiento de los datos recolectados a través de la investigación documental y de la investigación empírica a través de entrevistas al servidor de talento humano y a los dos servidores públicos que fueron expuestos en el marco teórico, desvinculados en el año 2020 en la Caja del Seguro del IESS en Guayaquil se realizará una análisis de lo que expone la ley y lo que se realizó en

el proceso de desvinculación por parte de la institución para así poder observar la gobernanza ejercida por los administradores de esta institución en particular.

## **2.6 Tratamiento de la información**

El tratamiento de la información en una investigación cualitativa documental implica la recopilación, organización, análisis e interpretación de datos a partir de fuentes documentales, como textos escritos, registros históricos, documentos oficiales, archivos, artículos académicos y cualquier otra fuente escrita. Este enfoque de investigación se utiliza comúnmente en disciplinas como la sociología, la antropología, la historia y la ciencia política, entre otras.

A continuación, se describen los pasos que se realizaron en el tratamiento de la información de esta investigación documental:

***Identificación de fuentes:*** se seleccionó cuidadosamente las fuentes documentales pertinentes para su estudio.

***Recopilación de datos:*** se realizó la lectura detallada, la toma de notas, la digitalización de documentos y la transcripción de entrevistas grabadas.

***Análisis de contenido:*** se realizó un análisis de contenido de los documentos. El objetivo fue identificar patrones, temas, tendencias y relaciones en los datos.

***Interpretación y elaboración de conclusiones:*** una vez que se analizó la información, se procedió a interpretar los resultados a la luz de las preguntas de investigación y los objetivos del estudio.

***Presentación de resultados:*** Los resultados de la investigación se presentan en el documento escrito de esta investigación.

## CAPÍTULO III. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 3.1. Análisis cualitativo

En esta investigación se revisó evidencia documental como las sentencias de dos servidores públicos que fueron desvinculados en el año 2020 por la Caja del Seguro del IESS Guayaquil, además se revisó lo que expresa la ley en los casos estudiados. A continuación se detallan los resultados de las entrevistas realizadas a los servidores desvinculados y al servidor del área de talento humano:

Tabla 2.

Resumen de los resultados obtenidos en las entrevistas a los servidores desvinculados.

<b>Preguntas / Temas abordados</b>	<b>Caso 1</b>	<b>Caso 2</b>
<b>P1: Relación Laboral con la Caja del Seguro Gye</b>	Contrato Servicios Ocasionales. Abogado. Ingresó en el 2017.	Contrato inicial por Servicios Ocasionales, actualmente con Nombramiento Provisional. Abogada. Ingresó en el 2015
<b>P2: Tiempo en la institución y cargos</b>	Desde el 2017. Abogado.	Desde el 2015. Abogada y Comisionada Provincial de Prestaciones y Controversias Guayas.
<b>P3: Conocimiento sobre procesos de desvinculación.</b>	Conoce el proceso a nivel general de las instituciones públicas según LOSEP.	No conocía exactamente como se realizaban las desvinculaciones.
<b>P4: Herramientas que utiliza la institución para el proceso de desvinculación</b>	Por medio de la ley. Desconoce sobre documento institucional sobre el proceso de desvinculación.	Los documentos vinculantes al procedimiento refieren a la LOSEP y su Reglamento.
<b>P5: Desvinculación sobre compañeros</b>	En el año 2020 por la pandemia hubo varios compañeros desvinculados. El proceso exacto no lo percibía.	Es común la salida y entrada de personal en las instituciones estatales por la naturaleza de sus contratos. Muchos compañeros fueron desvinculados cercanos.
<b>P6: Su proceso de desvinculación</b>	Fue en el año 2020 al finalizar el periodo fiscal. El	En octubre del 2020. El motivo de la institución:

	motivo de la institución: por cumplimiento del plazo.	Cesación definitiva del nombramiento provisional.
<b>P7: Proceso de desvinculación/ Pasos o Etapas de proceso. Responsables del proceso.</b>	La UATH fue la encargada de realizar el proceso y el Directo Provincial firmaba también los documentos. No puedo definir etapas, ya que lo no las percibí de tal forma como un proceso mediante etapas.	Como un proceso en sí, no lo veo, porque solo recibí información de que fui desvinculada y luego lo que tenía que entregar para poder realizarme mi liquidación. El tiempo en que se dieron las cosas fue muy poco. La UATH fue la responsable junto con el Director Provincial.
<b>P8: Criterio personal sobre el proceso de desvinculación que le aplicaron</b>	Desconocimiento de la Ley por parte de la UATH. El proceso fue muy cortante, como la mayoría de los procesos de desvinculación. El informe técnico defendía a la institución sobre que mi contrato no generaba ninguna estabilidad laboral, algo que está acorde a la ley, pero mis documentos referían a mi discapacidad, lo cual permitió que el proceso no sea aplicable al artículo que se afirmó por parte de la institución.	Aplican la ley para sus informes técnicos de desvinculación tengo entendido, pero no todos son acordes a los casos aplicables, como ejemplo el mío, causando un perjuicio con ese acto administrativo tanto a mi como a la institución.
<b>P9: Acción Legal tomada</b>	Realicé una acción de protección ya que mis derechos habían sido vulnerados.	Al saber que me habían desvinculado con la base legal que no era adecuada a mi nombramiento, procedí a ingresar una acción de protección por vulneración a la seguridad jurídica y vulneración del debido proceso.
<b>P10: Argumentos para la acción legal</b>	La acción de protección fue presentada por vulnerar en el proceso la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso, además de exponer que mi derecho	Vulneración al debido proceso y a la seguridad jurídica. Presente esta acción de protección porque la base legal del informe técnico no había

	al trabajo como persona con discapacidad fue vulnerado.	sido el adecuado. Mi nombramiento solo se podía terminar en el momento que llamen a concurso de méritos y oposición, lo cual no ha sucedido hace mucho tiempo en la institución porque no hay partida presupuestaria para eso.
<b>P11: Decisión de la autoridad jurisdiccional</b>	En las tres instancias legales dieron a favor mi acción de protección, reintegrándome a mi puesto de trabajo mediante sentencia y la institución tuvo que pagar por los salarios no percibidos desde que fui desvinculado hasta el día que fui reintegrado.	La segunda y tercera instancia dieron lugar a mi demanda, fui restituida en mi puesto como abogada y se me deberá pagar los salarios no percibidos hasta mi reintegro.
<b>P12: Perspectiva de cómo ha mejorado la institución en los procesos de desvinculación.</b>	En el caso particular de cómo actúan frente a otras desvinculaciones actualmente no podría dar mi opinión ya que no me encuentro laborando en el área de Talento Humano. Administrativamente la gobernanza se ve ineficaz y poco transparente en mi proceso de desvinculación, ya que algo tan evidente como una discapacidad no debería pasar por alto ante los administradores y sus diferentes filtros.	Espero que tengan mas cuidado, que sean mas meticulosos en la revisión de los documentos para poder elaborar los informes con total transparencia y eficacia. Actualmente todos los procesos administrativos deben ser transparentes y eficaces, creo que a este proceso le falta un poco más de tino y de vincular a los servidores con el proceso, ya que uno recibe esa notificación y para algunas personas como en mi caso es impactante.

Fuente: Entrevistas realizadas a servidores públicos desvinculados.

Los servidores públicos entrevistados tienen mas de 5 años trabajando en la institución en el cargo o cargos que le han sido asignados en sus contratos. Del proceso de desvinculación tenían una idea general, más no sabían del proceso de desvinculación dentro de la institución. De las herramientas utilizadas en el proceso de desvinculación dentro de la institución solo mencionaron a la LOSEP

y su Reglamento. Los entrevistados mencionan que en el 2020 hubo varias desvinculaciones, por la pandemia del COVID-19 y por la naturaleza de sus contratos. Los dos servidores fueron desvinculados en el año 2020, el primero en diciembre por terminación del plazo de su contrato de servicios ocasionales y el segundo en octubre de ese año por la cesación definitiva del nombramiento provisional. Ninguno de los entrevistados pudo definir el proceso de desvinculación porque no lo percibieron como un proceso como tal, y mencionaron que la Unidad Administrativa de Talento Humano fue la encargada de la desvinculación y había documentos firmados por el Director Provincial de la institución en mención. La percepción del proceso es similar en los dos casos, mencionan desconocimiento por parte de la UATH o que no se toman las precauciones de revisar bien los casos antes de proceder con la desvinculación.

Los dos servidores procedieron a realizar una acción legal en contra de la institución referente a su desvinculación. Los argumentos presentados por cada caso fueron violación del debido proceso y violación a la seguridad jurídica mediante una acción de protección. Los dos servidores ganaron las acciones de protección y fueron reintegrados a sus puestos de trabajo y por medio de sentencia se pidió que se les pagara los salarios no percibidos desde que fueron desvinculados hasta el día de su reintegro. Los entrevistados desconocen si el proceso ha mejorado, pero si esperan que el proceso sea realizado con los principios de transparencia y eficacia.

Tabla 3.

Resumen de los resultados obtenidos en la entrevista a servidor del área de talento humano.

<b>Preguntas / Temas abordados</b>	<b>Caso 1</b>
<b>P1: Relación Laboral con la Caja del Seguro Gye</b>	Asistente Administrativa
<b>P2: ¿Su cargo se relaciona con el proceso de desvinculación en la institución?</b>	En el año 2020 sí. Actualmente me encuentro trabajando en otra área administrativa.
<b>P3: ¿El proceso de desvinculación se encuentra documentado en la institución?</b>	Se encuentra documentado mediante Memorandos de la Subdirección Nacional de Talento Humano del IESS, por este medio se socializa a las demás Direcciones Provinciales.

<p><b>P4: Describa el proceso de desvinculación que se lleva a cabo en la institución.</b></p>	<p>1.- Revisar la modalidad contractual del servidor. Servidor de menos de 2 años se pueden desvincular.  2.- Revisar motivo de desvinculación (falta grave, atraso, o demás faltas que incumplan la LOSEP y Reglamento Interno del IESS).  3.- Según el motivo se procede a realizar un informe sustentando el motivo del despido.</p>
<p><b>P5: ¿Usted considera que el proceso está acorde con lo que menciona la ley?</b></p>	<p>Creo que no está acorde. En vista de que si la autoridad ordena la salida de un servidor ya sea contratado o con nombramiento provisional simplemente lo despiden realizando un informe que por lo general en la mayoría de los casos no se encuentran bien sustentados y en algunos casos hasta sin acogerse a las normas del Ministerio de Trabajo y LOSEP.</p>
<p><b>P6: Cuando ocurre un cambio de directivo en la institución, ¿existen desvinculaciones relacionadas con esta transición? ¿cuáles son los motivos más comunes para desvincular a un servidor en esta situación?</b></p>	<p>Si existen desvinculaciones relacionadas, de hecho, es la mayor razón por la que se realizan mayormente los despidos y el motivo más común es para ingresar a personas que vienen con la nueva transición, es decir la nueva Autoridad entrante.</p>
<p><b>P7: En el año 2020 hubo varias desvinculaciones de las cuales existieron algunas que acudieron a instancias legales para ser reintegrados, ¿de qué manera esto perjudica a la institución?</b></p>	<p>Claro como IESS, existen muchos casos y por lo general en la mayoría de los casos que los ex servidores demandan a la Institución terminan ganando y siendo reintegrados a su puesto de trabajo.</p> <p>Perjudica a la Institución en la parte económica en vista de que al perder la demanda el IESS, debe pagar el retroactivo correspondiente al sueldo mensual y adicional por daños y perjuicios una indemnización al servidor y adicionalmente reintegrarlo a su lugar de trabajo. Por otro lado, afecta a los procesos de la Institución, porque al reintegrar al servidor se debe realizar la rotación del personal para la reubicación del ex servidor viéndose afectada la producción o meta del proceso involucrado.</p>

<p><b>P8: ¿Cómo puede la institución mejorar su proceso de desvinculación?</b></p>	<p>Revisando bien las normas y sustentando con fundamentos reales la elaboración del informe de desvinculación del servidor es decir hasta adjuntar pruebas ejemplo: los atrasos o marcaciones de horarios de ingreso y salida de que el servidor este cumpliendo correctamente con la jornada laboral.</p>
<p><b>P9: ¿Cree usted que la gobernanza que se ejerce en la institución es la mas adecuada para los procesos de desvinculación?</b></p>	<p>La institución tiene la capacidad de administrar, conoce las leyes y aplica las herramientas de gobernanza para la administración pública. El problema es cuando existes desvinculaciones o cambios administrativos simplemente porque las autoridades lo ordenan. Esto provoca que se desvinculen servidores sin sustentos ni motivos. Por ejemplo: el mes pasado desvincularon a 5 servidores de un grupo de trabajo, los cuales ya llevan trabajando más de 5 años en la Institución bajo la modalidad de contrato y la Ley actual para servidores públicos menciona que no se puede despedir a servidores que tienen más de 2 años en la institución ya sea con contrato o nombramiento provisional.</p>
<p><b>P10: Según su percepción, ¿cuáles son las herramientas que fallan en la toma de decisiones para la desvinculación de los servidores en la caja del seguro?</b></p>	<p>Que las Autoridades se empapen más de las leyes para desvincular a un servidor en vista de que ellos son los que ordenan el despido de los servidores desconociendo las leyes. En este caso sería la retroalimentación de las unidades de talento humano a las autoridades.</p>
<p><b>P11: ¿Cuáles son las recomendaciones que daría para que el proceso sea transparente, efectivo y eficiente?</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que se haga todo conforme a lo que está estipulado en las Leyes y Resoluciones vigentes en el IESS.</li> <li>• Que se revisen los parámetros y la modalidad contractual del servidor.</li> <li>• Que se revise si la falta o el motivo es valedero para realizar una desvinculación.</li> <li>• Que se adjunten pruebas en el informe de desvinculación para que se justifique bien el por qué la salida de dicho servidor.</li> </ul>

De acuerdo a la información referida por el servidor de talento humano que ocupaba un puesto en el área en el año 2020 el proceso de desvinculación se encuentra documentado por los memorandos que envían desde la Subdirección Nacional de Talento Humano del IEES. Detalla el proceso de desvinculación con tres puntos específicos: 1.- Revisar la modalidad contractual del servidor. 2.- Revisar motivo de desvinculación (falta grave, atraso, o demás faltas que incumplan la LOSEP y Reglamento Interno del IEES). 3.- Según el motivo se procede a realizar un informe sustentando el motivo de la desvinculación.

Menciona que el proceso de desvinculación no esta acorde a lo que establece la ley, ya que los motivos de desvinculación no son relacionados al desempeño o faltas que haya realizado el servidor, sino mas bien con ordenes de los directivos directamente. En los cambios de administración son muy recurrentes las desvinculaciones ya que la nueva administración desea poner a "su gente". Con referencia a los casos que fueron desvinculados en el año 2020 el servidor indica que la demanda por parte de los servidores públicos a la institución se da con frecuencia y que los servidores desvinculados ganan las demandas y son restituidos en sus puestos de trabajo. Esto también incluye el pago de los salarios que no percibió mientras estuvo fuera de la institución como reparación integral por parte de la institución a los demandantes. Esto perjudica a la institución económicamente y en la parte administrativa, ya que los recursos que debe desembolsar la institución y debe reubicar al personal administrativamente para poder reintegrar al servidor que fue desvinculado a su puesto de trabajo.

En cuanto a la gobernanza menciona que la institución tiene la capacidad y la ley para poder ejercerla, pero que las autoridades no la ejercen. La falta de conocimiento de la ley por parte de las autoridades incurre en una mala aplicación de la gobernanza y de las herramientas en los procesos administrativos como lo es el de desvinculación. El servidor del área de talento humano recomienda que en el proceso de desvinculación se realice el proceso acorde a lo estipulado en las leyes y resoluciones vigentes en el IEES, que se revisen los parámetros y la modalidad contractual del servidor, que la motivación de la desvinculación sea válida y que el informe técnico de desvinculación recoja también las pruebas que justifican la desvinculación para de esa manera proteger a la institución legalmente.

## **Análisis de la gobernanza en el proceso de desvinculación de los servidores públicos en la Caja del Seguro – IESS de Guayaquil en el año 2020**

Según la información recogida en esta investigación podemos indicar que las herramientas de gobernanza no fueron aplicadas correctamente, permitiendo que el proceso de desvinculación sea visto como un proceso poco transparente e ineficiente. La información documental revela que los informes técnicos de los casos estudiados fueron incorrectos, ya que fueron desprovistos de la aplicación a la ley correctamente, en el caso 1 el servidor público en mención tenía una discapacidad física, por lo cual entra en los casos de estabilidad laboral reforzada, por lo cual el servidor solo podía ser desvinculado si existía un sumario administrativo con sentencia por alguna causal que correspondían al desempeño de sus labores u otros específicos en la ley. Los responsables del acto administrativo, en este caso en la Unidad Administrativa de Talento Humano, dispusieron que el servidor público no tenga la estabilidad laboral que establece la ley, vulnerando su derecho al trabajo y procediendo en cierta parte, como se expone su abogado en su defensa legal, a la discriminación tanto por la edad del servidor como por su discapacidad.

La Constitución de la República del Ecuador del 2008 provee trato especial y no discriminatorio a las personas que pertenecen a los grupos vulnerables. La misma institución a través del Memorando No. IESS-SDNGTH-2020-13070-M, indica que este grupo vulnerable debe ser respetado y que su estabilidad laboral no debe ser afectada. Sin embargo la UATH no tomó en consideración ninguna de estas herramientas para asegurar que los derechos de sus servidores no sean vulnerados.

En el caso 2, la servidora tenía un nombramiento provisional especial, el cual solo cesaría el día en que la institución realice un concurso de mérito y oposición, lo cual no había pasado. En este caso los actores de la desvinculación (UATH) por medio de su informe técnico, se refirieron a la cesación del nombramiento provisional con la base legal equivocada. La misma UATH había elaborado la base legal en la acción de personal en la que se le asigna el nombramiento provisional, es discordante que después para su desvinculación no aplique la misma base legal.

En las entrevistas se resalta que la institución no permite que la desvinculación sea percibida como un proceso, esto se da por el poco tiempo entre la notificación de la desvinculación y el cese de funciones que se expresa en la notificación. Además no hay tiempo para que sea analizado el caso con el servidor y que este pueda exponer su replica a la desvinculación si lo hubiera acorde a la ley. Esto se contrapone a los principios de participación y de transparencia, ya que el servidor solo percibe que esta siendo notificado de su cese de funciones y no lo percibe como un proceso en el cual el puede ser participe a través de una aclaratoria o apelar sobre los motivos de su despido.

Estos dos servidores realizaron acciones legales porque en su desvinculación no se aplico el debido proceso ni se dio protección a la seguridad jurídica, permitiendo que los administradores estén involucrados en acciones legales por ser representantes de la institución. Además por medio de sentencia se estableció que los servidores retornen a sus puestos de trabajo y que se les pague los salarios que no habían percibido desde que fueron desvinculados hasta que fueron reintegrados en la institución, esto recae en un egreso adicional que no se admite en la buena gestión de los recursos públicos.

En la entrevista con el servidor del área de talento humano podemos resaltar dos aspectos importantes que se perciben desde la administración como área, la primera es que el área administrativa de talento humano de la institución tiene la capacidad y los conceptos claros sobre lo que la ley dispone para el proceso de desvinculación, lo segundo es que recibe directrices por parte de sus superiores para desvincular a servidores por motivaciones no argumentadas. Desde esta perspectiva podemos identificar que la gobernanza en la institución se da por los intereses políticos o personales de los funcionarios de alto rango y que los administradores deben ejercer los procesos, entre ellos el de desvinculación, según lo ordenen sus superiores. Esto puede traer consecuencias legales a la institución como menciona que se han dado y que perjudican a la institución de manera económica y administrativa.

La gobernanza de los administradores que efectuaron estas desvinculaciones en el año 2020 no utilizó las herramientas administrativas y legales correctamente, los informes técnicos no gozaban de una base legal adecuada por omisión de la revisión de los documentos de los servidores públicos en su expediente, desvirtuando en cierta parte la administración pública.

La gobernanza es la acción ejercida por los servidores o funcionarios de acuerdo a la normativa legal vigente, sin esto la administración pública no cumple su principal función que es generar un sistema estatal que sea justo, equitativo y de calidad.

Tal como lo expone la Constitución, el COA y la LOSEP los principios fundamentales de la administración pública como la eficacia, la transparencia, la participación, la juridicidad y la responsabilidad deben ser aplicados a los procesos que se realizan en una institución no solo al momento de brindar un servicio, sino en los procesos administrativos que se llevan a cabo en ella. Según Arévalo y Barbarán (2021) En una sociedad en constante transformación, garantizar la eficacia de las instituciones gubernamentales es una labor que requiere responsabilidad, eficiencia, efectividad, calidad y transparencia. Estos atributos son cruciales para cumplir con una variedad de objetivos, metas y políticas públicas destinadas a la comunidad, con el propósito de salvaguardar el interés colectivo. Este pensamiento complementa nuestro análisis, y resalta la necesidad de que los procesos institucionales sean éticos para el bien de la sociedad y la administración pública. Tal como lo menciona el Código de Ética de Argentina *“El funcionario público debe actuar con rectitud y honradez, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona. También está obligado a exteriorizar una conducta honesta.”*(Argentina, 1999)

El Manual General de Auditoría Gubernamental de la Contraloría General del Estado establece que ningún dignatario, autoridad, funcionario o servidor público estará eximido de responsabilidad por las acciones que realice en el cumplimiento de sus funciones, así como por las omisiones que puedan surgir, tal como se detalla en el artículo 233.(Constitución de la República del Ecuador, 2008) En estos caso (Corte Constitucional, 2022)s se deslinda de responsabilidad a las autoridades que intervinieron en los procesos estudiados, el dictamen judicial protege los derechos vulnerados de los servidores y piden que se les paguen los salarios no percibidos durante el tiempo que no estuvieron en la institución. El Estado podría a través de la Contraloría asignar la responsabilidad administrativa a los actores que intervinieron en el proceso de desvinculación para reparar y satisfacer por uno mismo o por otro, la pérdida

causada al Estado, siendo que la institución por estos dos servidores desembolsase alrededor de 40 mil dólares.

La gobernanza en la administración pública requiere de líderes comprometidos, capacitados y éticos, dispuestos a tomar decisiones informadas y responsables en beneficio de la comunidad, pero es fundamental tener en cuenta que su aplicación exitosa depende del compromiso y la acción concreta de los líderes y las instituciones en su implementación.

## Conclusiones

Los principios que persigue la gobernanza en todos los procesos administrativos de la gestión pública son eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación como lo establece la Constitución de la República del Ecuador en su artículo 227. Según el análisis provisto por las evidencias recogidas, el proceso de desvinculación seguido a los servidores de los casos estudiados no ha sido realizados por medio de estos principios fundamentales. Es importante destacar que la gobernanza en los procesos de desvinculación implica una serie de aspectos, como la transparencia, la justicia, la participación y la rendición de cuentas. Estos procesos deben seguir principios éticos y legales para garantizar que las decisiones sean tomadas de manera adecuada y justa, y que los derechos de los empleados sean respetados.

El proceso de desvinculación se genera a partir de las necesidades de la institución o del servidor, estas se encuentran establecidas en el artículo 47 de la LOSEP y de los artículos 101 al 109 del Reglamento a la LOSEP. Según la evidencia documental en la Ley concluimos que no existe un proceso descrito como tal, pero sí las causales que permiten establecer una base legal para la desvinculación de un servidor. Las instituciones deberían asumir el rol de elaborar sus procesos o manuales de procesos acordes a la Ley para que cuando sus procesos sean ejecutados, estos sean mas transparentes y ordenados, cumpliendo tiempos y roles.

De los casos analizados en esta investigación sobre la desvinculación de los servidores públicos en la Caja del Seguro – IESS en el año 2020, en la desvinculación de estos servidores, hubo omisiones que provocaron que se vulneren los derechos de los servidores por parte de la institución. La inobservancia sobre la evidencia de discapacidad del caso 1 y de la mala aplicación de la ley sobre los nombramientos provisionales especiales en el caso 2 permitió que los servidores públicos recurran a instancias legales para poder establecer su estabilidad laboral legalmente. Así lo dispone el Código Orgánico Administrativo en su artículo 33: “Debido procedimiento administrativo. Las

personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico”. (COA, 2017)

La responsabilidad política es esencial para el buen funcionamiento de las instituciones democráticas y para garantizar la confianza de los ciudadanos en sus líderes y en el sistema político en general. Los ciudadanos tienen el derecho y la responsabilidad de exigir rendición de cuentas y participar activamente en el proceso político para garantizar que la gobernanza se lleve a cabo de manera responsable y en beneficio de la sociedad. La gobernanza permite que las acciones realizadas sean provistas de principios éticos y morales en la administración pública. Es fundamental que los actos de los funcionarios estén ligados a estos principios para poder fomentar el crecimiento de una administración que sea capaz de perseguir el bien común. El proceso de desvinculación tiene un marco legal que debe ser respetado, para que este como todos los procesos que se practican en la administración pública sean realizados de manera justa y transparente.

## Recomendaciones

- Se recomienda que los directivos y los administradores de la institución sean capacitados en la normativa legal vigente para realizar el proceso de desvinculación de acuerdo a lo estipulado en la ley y con eso poder reducir las demandas contra la institución por no seguir el debido proceso.
- Se recomienda a la Institución que se elaboren manuales de procesos que estén acorde a la ley y que los mismos sean implementados por las áreas administrativas para poder realizar los procesos de manera transparente y eficaz. Los mismos deben ser revisados y actualizados periódicamente según hayan cambios en la normativa legal.
- Se recomienda a los directivos de la institución que ejerzan la gobernanza en la institución de manera que cada acto administrativo que se realice en ella pueda producir en la institución un crecimiento económico, administrativo y social. Una administración pública eficiente se consigue mediante una buena dirección.

## Referencias bibliográficas

Argentina. (1999). *Código de Ética*.

Barragán, X. (2022). *Gobernanza y Administración Pública Inteligente*. IAEN.

COA. (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Registro Oficial.

Código de Trabajo. (2012). *Código de Trabajo* (Asamblea Nacional).

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial.

Córdova Montúfar, M. (2018). Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito. *Editorial Universidad del Rosario*, 389-431.

Corte Constitucional. (2020). *Repositorio de la Corte Constitucional— Sentencias*.

<http://bivicce.corteconstitucional.gob.ec/site/php/index.php?lang=es>

Echeverría, J. (2011). *De la gobernabilidad a la gobernanza: Centralización o múltiples niveles de gobierno*.

El Universo. (2020, octubre). *Ministerio del Ambiente de Ecuador desvincula a 398 funcionarios por proceso de fusión con Secretaría del Agua y «optimización» de recursos*.

<https://www.eluniverso.com/noticias/2020/10/01/nota/7997980/ministerio-ambiente-agua-398-despidos-trabajadores-ecuador/>

Ernesto Jinesta. (2017). *Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas*.

<https://vlex.co.cr/vid/principios-constitucionales-eficacia-eficiencia-685320809#:~:text=En%20t%C3%A9rminos%20generales%2C%20la%20eficacia,de%20legitimidad%20de%20t%C3%A9sta%204.>

- Fundación Ciudadanía y Desarrollo. (2021). *Índice de percepción de la corrupción Ecuador 2021*.
- García de Enterría, E. (2000). *La Administración Pública y la Ley*. THEMIS.
- González Mercado, J. C. (2005). *La Administración Pública como Ciencia: Una aproximación a su objeto de estudio*. 162-175.
- Gordillo Agustín. (2011). *CLASIFICACIÓN JURÍDICA DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA*. [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo1/capituloX.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloX.pdf)
- IESS. (2022). *Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*.  
<https://www.iess.gob.ec/quienes-somos/>
- INEC. (2023). *Incremento de la tasa de desempleo*. INEC.  
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrljoiYTlzMjYtMTA0OS00OGJhLWE1YzMtZTVhYTY1ZGRjMdc3liwidCI6ImYxNThhMmU4LWNhZWMTNDQwNi1iMGFiLWY1ZTI1OWJkYTEtMiJ9>
- Leonardo Parrini. (2022, abril). *Crisis del IESS: ¿Un mal sin control?*  
<https://www.lapalabrabierta.com/2022/04/13/crisis-del-iess-un-mal-sin-control-2/>
- Ley Orgánica de Discapacidades. (2012). *Ley Orgánica de Discapacidades* (Asamblea Nacional).
- Ley Orgánica de Servicio Público. (2016). *Ley Orgánica de Servicio Público* (Asamblea Nacional Constituyente). Registro Oficial.
- Mazurck, H. (2006). *Gobernabilidad y Gobernanza de los Territorios en América Latina*. IFEA.
- Morales Carranza, S. J. (2022). Los derechos fundamentales en la Constitución del Ecuador 2008: Fundamentos dogmáticos, sociales y jurídicos. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 124-132.

- Naula Quinde Andrea Verónica. (2012). *“El Régimen Laboral en el Sector Público”*. UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA.
- Pérez Ramirez Rigoberto. (2016). Corrupción y costos de transacción en la administración pública. *Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5, 10.
- Primicias. (2022, mayo). “Hay peligros de corrupción en 40 instituciones públicas”. *www.primicias.ec*.  
<https://www.primicias.ec/noticias/politica/verdesoto-peligros-corrupcion-instituciones-publicas-ecuador/>
- Reglamento LOSEP. (2016). *Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público* (Asamblea Nacional). Registro Oficial.
- Reyes Mejía, S. N. (2017). *La influencia de la estabilidad laboral en el desempeño de los servidores públicos en el Ministerio de Salud Pública*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Rodríguez Peñaherrera, C. (1987). *ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA. Breve recuento histórico y algunas ideas para planificar su cambio*. ILDIS.
- Santacruz Jurado, S., & Cortéz Castro, C. (1999). *Crisis en el sistema de pensiones del IESS*. ESPOL.
- Sisalema Carrilo, O., & Yaguachi Gualan, F. (2022). El gobierno electrónico en el Código Orgánico Administrativo: Importancia durante la emergencia sanitaria por COVID-19. *Revista Sociedad y Tecnología*, 128-141.
- Whittingham Munévar María Victoria. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *REVISTA ANÁLISIS INTERNACIONAL*, 33, 222.

## **ANEXO 1**

Entrevistas.

### **Entrevista a servidores públicos de la Caja del Seguro de Guayaquil que fueron desvinculados en el año 2020**

Esta entrevista está enfocada en analizar la gobernanza aplicada sobre el proceso de desvinculación en la Caja del Seguro de Guayaquil en el año 2020. Agradecemos de antemano su participación en esta entrevista, la información que nos proporcione nos ayudará a profundizar mejor este estudio.

#### CASO 1

Pregunta 1:

¿Cuál ha sido su relación laboral con la Caja del Seguro de Guayaquil?

Soy servidor público de la Caja del Seguro de Guayaquil actualmente. Tengo varios años trabajando en la institución ejerciendo mi profesión como abogado. Firmamos contrato por servicios ocasionales.

Pregunta 2:

¿Durante que tiempo usted ha trabajado y en qué cargo o cargos en la Caja del Seguro de Guayaquil?

Firme contrato con la institución en el año 2017, ejerciendo el cargo de abogado.

Pregunta 3:

¿Conocía usted cómo se manejaban los procesos de desvinculación en la institución la Caja del Seguro de Guayaquil?

Específicamente el proceso de desvinculación que la institución sigue no la conocía, pero si conocía el proceso que llevan las instituciones públicas. Que son los lineamientos generales que se aplican a los servidores públicos para su desvinculación según lo especifica la LOSEP.

Pregunta 4:

¿Había algún manual, instructivo o algo parecido o solo se referían directamente a la ley/LOSEP en la institución en mención?

La institución se dirige por medio de la ley. Desconozco si tienen algún documento institucional que refiera el proceso plasmado a seguir con los servidores para su desvinculación.

Pregunta 5:

¿Podía usted percibir cómo se desvinculaban a otros compañeros o compañeras?

En el año 2020 el Estado sufrió un desfase económico por la pandemia del COVID-19, esto desencadenó que las instituciones públicas y privadas redujeran el recurso humano con que el que contaban. En la Caja del Seguro se desvincularon en ese año muchas personas, no puedo referir un número determinado, pero desde meses anteriores al cierre del año fiscal se realizaron desvinculaciones. Del proceso en sí no estuve al tanto, ya que no pensé en ningún momento que también ese mismo año se me desvincularía.

Pregunta 6:

¿Usted pasó por algún proceso de desvinculación de la institución? ¿En qué año fue realizado el proceso de desvinculación que menciona?

Sí, como lo mencioné hace un momento, en el 2020 al finalizar el período fiscal se me notificó sobre mi desvinculación de la institución por el cumplimiento del plazo de mi contrato.

Pregunta 7:

¿Podría señalar cuáles fueron los pasos/ etapas o actividades que realizó la administración como parte de ese proceso de desvinculación? ¿Qué fue lo primero? ¿Quiénes lo hicieron? ¿Cómo lo hicieron? hasta el punto en que ya no tenía ninguna relación con la entidad pública.

Bueno lo primero que pasó fue que recibí un memorando sobre mi desvinculación, dada como terminación del contrato ocasional un 29 de diciembre del 2020.

En el mismo documento me detallaron las cosas que debía entregar y que la Unidad de Talento Humano se encargaría de la liquidación de mis haberes.

Yo realicé la entrega de mi puesto de trabajo a mi superior inmediato y de los activos que poseía para realizar mis labores diarias.

La UTH fue la encargada de realizar el proceso y la documentación estaba firmada por el Director Provincial del Guayas. No puedo definir etapas, ya que lo no las percibí de tal forma como un proceso mediante etapas.

Pregunta 8:

¿Qué criterio personal le merece el proceso de desvinculación que le aplicaron?  
¿Qué cree que estuvo mal? ¿Cómo se sintió con eso? ¿Cómo le trataron en ese proceso? ¿Quiénes y de qué forman aplicaron algo justificando alguna norma o algo por el estilo?

Me parece que las personas que realizaron la parte legal (informe de desvinculación que refirieron en el memorando en el que me notificaron mi desvinculación) en la Unidad de Talento Humano de aquella época desconocía mucho sobre la ley. Ya que para elaborar el informe es necesario tener mis documentos que constan en la UTH, y ahí constaba que en el mes de noviembre del mismo año presenté los documentos que refieren a mi discapacidad.

Nuestra Constitución declara que las personas con discapacidad tenemos una estabilidad laboral diferente a las de un servidor que no la posee. Ya que este proceso administrativamente hablando permite a la institución a realizar acciones acordes a la ley, no a irse contra ella.

El proceso fue muy cortante, como la mayoría de los procesos de desvinculación. El informe técnico defendía a la institución sobre que mi contrato no generaba ninguna estabilidad laboral, algo que esta acorde a la ley, pero mis documentos referían a mi discapacidad, lo cual permitió que el proceso no sea aplicable al artículo que se afirmó por parte de la institución.

Pregunta 9:

¿Usted realizó alguna gestión o activó alguna vía judicial porque se sentía afectado en sus derechos?

Realicé una acción de protección ya que mis derechos habían sido vulnerados.

Pregunta 10:

¿Qué se reclamaba en la acción que presentó?

La acción de protección fue presentada por vulnerar en el proceso la seguridad jurídica y el derecho al debido proceso, además de exponer que mi derecho al trabajo como persona con discapacidad fue vulnerado.

Pregunta 11:

¿Qué decidió la autoridad jurisdiccional/ juez o jueza? Posterior a la sentencia ¿Qué sucedió? ¿Qué tuvo que hacer la institución?

En las tres instancias legales dieron a favor mi acción de protección, reintegrándome a mi puesto de trabajo mediante sentencia y la institución tuvo que pagar por los salarios no percibidos desde que fui desvinculado hasta el día que fui reintegrado. La institución se tomo su tiempo para ejecutar lo sentenciado por el juez, pero ya me encuentro en mi puesto de trabajo y ya se me realizó el pago de los salarios correspondientes a lo dictaminado por los jueces.

Pregunta 12:

¿Desde su perspectiva, posterior a esos hechos, cómo ha mejorado o no la situación de la institución frente a los procesos de desvinculación, y en su caso particular, cómo lo han tratado?

La institución ha realizado lo pedido ante sentencia por los jueces. En el caso particular de cómo actúan frente a otras desvinculaciones actualmente no podría dar mi opinión ya que no me encuentro laborando en el área de Talento Humano. Mi recomendación sería que se revisara muy bien la carpeta de cada servidor y analizar si es viable o no la desvinculación ya que como por ejemplo en mi caso, la institución vulneró mis derechos al no haber considerado mi discapacidad.

Administrativamente la gobernanza se ve ineficaz y poco transparente en mi proceso de desvinculación, ya que algo tan evidente como una discapacidad no debería pasar por alto ante los administradores y sus diferentes filtros. La institución sufre un desbalance económico ya que tuvieron que remunerarme por el tiempo desde que fue desvinculado hasta que fui reintegrado. Es decir que se ven afectados los recursos públicos, los cuales debería ser administrados de manera eficiente.

La gobernanza busca que los recursos, en este caso económicos y humanos, sean administrados de manera eficiente, eficaz y de manera oportuna. En mi caso en particular, estos principios fundamentales no fueron aplicados.

## CASO 2

Pregunta 1:

¿Cuál ha sido su relación laboral con la Caja del Seguro de Guayaquil?

Ingresé a la Caja del Seguro en el año 2015 como abogada para la Dirección Provincial del IESS Guayas, he cumplido con las funciones y cargos que me han sido asignados desde entonces acorde a los anexos realizados a mi contrato por parte de la dirección provincial y la unidad de talento humano.

Pregunta 2:

¿Durante que tiempo usted ha trabajado y en qué cargo o cargos en la Caja del Seguro de Guayaquil?

Desde el 2015 ingreso como abogada para la Dirección Provincial Guayas, con contrato ocasional. En el 2016 se me otorga un nombramiento provisional. En el 2017 se me nombra Comisionada Provincial de Prestaciones y Controversias Guayas hasta el 2019. Desde el 2019 como abogada hasta la actualidad.

Pregunta 3:

¿Conocía usted cómo se manejaban los procesos de desvinculación en la institución la Caja del Seguro de Guayaquil?

Se que todo proceso por ser una institución del estado debe estar regulado por la Ley. En mi caso particular no conocía exactamente como se realizaban las desvinculaciones.

Pregunta 4:

¿Había algún manual, instructivo o algo parecido o solo se referían directamente a la ley/LOSEP en la institución en mención?

En los documentos que entregan para las desvinculaciones siempre han referido a la Ley, LOSEP y su reglamento específicamente.

Pregunta 5:

¿Podía usted percibir cómo se desvinculaban a otros compañeros o compañeras?

En las instituciones del Estado siempre salen y entran personas, es normal y más común en los cargos de dirección y de responsabilidad alta. Cada caso es diferente, ya que cada contratación tiene sus especificaciones. Muchos compañeros cercanos fueron desvinculados ese año.

Pregunta 6:

¿Usted pasó por algún proceso de desvinculación de la institución? ¿En año fue realizado el proceso de desvinculación que menciona?

En octubre del 2020 recibí una notificación de desvinculación por parte de la Unidad de Talento Humano en donde se mencionaba que daban cesación definitiva del nombramiento provisional que se me había dado en el 2016.

Esta notificación fue impactante para mí, ya que habíamos recién pasado por la pandemia y habían muchísimas personas que habían quedado sin trabajo, sin sustento para sus familias. No pensé que el Estado actuaría de esta manera con sus servidores que ya tenían años de servicio.

Pregunta 7:

¿Podría señalar cuáles fueron los pasos/ etapas o actividades que realizó la administración como parte de ese proceso de desvinculación? ¿Qué fue lo primero? ¿Quiénes lo hicieron? ¿Cómo lo hicieron? hasta el punto en que ya no tenía ninguna relación con la entidad pública.

El 30 de octubre del 2020 recibí una notificación por medio de memorando en el cual refería la terminación de nombramiento provisional como abogada. En el mismo memorando se me pedía que realice los tramites pertinentes de entrega – recepción de los bienes y documentos que estuvieron bajo mi responsabilidad. Se deben preparar informes y demás documentos para poder realizar la entrega de los bienes y documentos, para esto la acción de personal refería que se haría efectiva el 31 de octubre, es decir un día después de mi notificación.

Toda la información que recibí acerca del proceso fue dada por la UTH. No tuve contacto en el proceso con ninguna otra autoridad. Así mismo la documentación

fue entregada a esa misma área, pero constaba con la firma del Director Provincial del Guayas.

Como un proceso en sí, no lo veo, porque solo recibí información de que fui desvinculada y luego lo que tenía que entregar para poder realizarme mi liquidación. El tiempo en que se dieron las cosas fue muy poco, tras el hachazo de haber quedado sin trabajo.

Pregunta 8:

¿Qué criterio personal le merece el proceso de desvinculación que le aplicaron? ¿Qué cree que estuvo mal? ¿Cómo se sintió con eso? ¿Cómo le trataron en ese proceso? ¿Quiénes y de qué forma aplicaron algo justificando alguna norma o algo por el estilo?

Me parece que el tiempo de la notificación es demasiado corto, lo hacen de un día para otro, uno no puede reaccionar ante la acción de desvinculación que se le realiza. En mi caso particular luego de conversar con algunos colegas abogados me hicieron ver que la base legal que habían aplicado a mi desvinculación no estaba acorde a mi nombramiento provisional que me había sido asignado. Pero esto no lo pude replicar, porque ya estaba afuera de la institución.

Aplican la ley para sus informes técnicos de desvinculación tengo entendido, pero no todos son acordes a los casos aplicables, como ejemplo el mío, causando un perjuicio con ese acto administrativo tanto a mi como a la institución.

Me sentí desconsolada en realidad, porque yo mantengo mi hogar, y ahora estaba sin trabajo, además que venía sufriendo de problemas de salud que se encontraban al tanto los de UTH porque siempre solicitaba los permisos ante ellos para los exámenes y chequeos sobre mi problema de salud.

Pregunta 9:

¿Usted realizó alguna gestión o activó alguna vía judicial porque se sentía afectado en sus derechos?

Al saber que me habían desvinculado con la base legal que no era adecuada a mi nombramiento, procedí a ingresar una acción de protección por vulneración a la seguridad jurídica y vulneración del debido proceso. Al principio el juez de

primera instancia no dio lugar a mi acción de protección porque insistía que este proceso judicial pertenecía al contencioso administrativo, luego en la segunda instancia los jueces del tribunal con mas calma analizaron mi caso y dieron lugar a mi demanda, porque mis derechos habían sido violentados.

Pregunta 10:

¿Qué se reclamaba en la acción que presentó?

Vulneración al debido proceso y a la seguridad jurídica. Presente esta acción de protección porque la base legal del informe técnico no había sido el adecuado. Mi nombramiento solo se podía terminar en el momento que llamen a concurso de méritos y oposición, lo cual no ha sucedido hace mucho tiempo en la institución porque no hay partida presupuestaria para eso. Entonces no podían dar por terminado mi nombramiento.

Me parece que las personas que elaboran los informes técnicos deberían estar mas capacitados en cuanto a la ley, o simplemente ser mas cautelosos en revisar la documentación que existe en nuestros expedientes, ya que el nombramiento que se me realizo en el 2016 mencionaba la base legal con la que se me daba el nombramiento. En este caso es con el art. 18 literal c del Reglamento a la LOSEP.

Esto es un error administrativo que no se puede dar, ya que como mi caso hay algunos compañeros más que han realizado acciones de protección porque sus desvinculaciones no han sido realizadas conforme a la ley. No se si por descuido o por el desconocimiento de la Ley. Cuantos servidores no han sido desvinculados así, pero no han tenido la oportunidad de revisar si su desvinculación ha estado acorde a lo que dispone la ley.

Pregunta 11:

¿Qué decidió la autoridad jurisdiccional/ juez o jueza? Posterior a la sentencia

¿Qué sucedió? ¿Qué tuvo que hacer la institución?

La segunda y tercera instancia dieron lugar a mi demanda, fui restituida en mi puesto como abogada y se me deberá pagar los salarios no percibidos hasta mi reintegro. Los jueces analizaron la base legal emitida en el informe técnico para la desvinculación y notaron que no estaba acorde a mi nombramiento provisional asignado en el 2016.

La institución tuvo que actuar acorde a la orden de los jueces, y ya me encuentro laborando en mi puesto de trabajo. Además que tendrá que asumir los valores que se me pagarán por el tiempo que no estuve en mi puesto de trabajo, es decir que pagaron doble mi salario, ya que para mi puesto habían contratado a otro abogado.

Pregunta 12:

¿Desde su perspectiva, posterior a esos hechos, cómo ha mejorado o no la situación de la institución frente a los procesos de desvinculación, y en su caso particular, cómo lo han tratado?

Espero que tengan mas cuidado, que sean mas meticulosos en la revisión de los documentos para poder elaborar los informes con total transparencia y eficacia. Puede que este error administrativo sea percibido de otra manera por otras personas, y la institución se vería mal vista. Yo personalmente lo veo como que se les paso por alto ese detalle, y que no fue con mala intención. Actualmente todos los procesos administrativos deben ser transparentes y eficaces, creo que a este proceso le falta un poco mas de tino y de vincular a los servidores con el proceso, ya que uno recibe esa notificación y para algunas personas como en mi caso es impactante. Tal vez si se realizara personalmente, si se procediera de una forma menos burocrática podría ser un proceso mas amigable. Todos tenemos derechos y oportunidades, creo que el proceso debería tener una opción a la replica en un tiempo prudencial, así los servidores podríamos analizar las bases de la desvinculación y poderlas apelar si es el caso.

Todos esperamos instituciones públicas que puedan ejercer la gobernanza o la administración de la mejor forma, y eso creo que se hace desde estos procesos que nadie les presta atención, solo hasta que son notificados.

## ANEXO 2

Entrevista a servidor del área de talento humano.

### Pregunta 1

¿Cuál es su cargo en la Caja del Seguro – IESS Guayaquil?

Asistente administrativa.

### Pregunta 2

¿Su cargo tiene relación con el proceso de desvinculación que se realiza en la Caja del Seguro – IESS Guayaquil?

Si

### Pregunta 3

¿El proceso de desvinculación esta documentado en la Institución?

Si mediante Memorandos la Subdirección Nacional de Talento Humano IESS socializa a las demás Direcciones Provinciales.

### Pregunta 4

Describa por favor cual es el proceso de desvinculación que se lleva en la institución. ¿Dónde y cómo empieza y dónde y cómo termina?

- 1.- Revisar la modalidad contractual del servidor. Servidor de menos de 2 años se pueden desvincular.
- 2.- Revisar motivo de desvinculación (falta grave, atraso, o demás faltas que incumplan la LOSEP y Reglamento interno del IESS).
- 3.- Según el motivo se procede a realizar un informe sustentando el motivo del despido.

### Pregunta 5

De acuerdo a lo descrito anteriormente según su apreciación, ¿cree usted que el proceso de desvinculación está acorde a lo establecido en la ley? ¿por qué?  
Creo que no está acorde en vista de que si la autoridad ordena la salida de un servidor ya sea contratado o con nombramiento provisional simplemente lo despiden realizando un informe que por lo general en la mayoría de los casos no se encuentran bien sustentados y en algunos casos hasta sin acogerse a las normas del Ministerio de Trabajo y LOSEP.

### Pregunta 6

Cuando ocurre un cambio de directivo en la institución, ¿existen desvinculaciones relacionadas con esta transición? ¿cuáles son los motivos más comunes para desvincular a un servidor en esta situación?

Si existen desvinculaciones relacionadas, de hecho, es la mayor razón por la que se realizan mayormente los despidos y el motivo más común es para ingresar a personas que vienen con la nueva transición es decir la nueva Autoridad entrante.

### Pregunta 7

En el año 2020 hubo varias desvinculaciones de las cuales existieron algunas que acudieron a instancias legales para ser reintegrados, ¿de qué manera esto perjudica a la institución?

Claro como IESS, existen muchos casos y por lo general en la mayoría de los casos que los ex servidores demandan a la Institución terminan ganando y siendo reintegrados a su puesto de trabajo.

Perjudica a la Institución en la parte económica en vista de que al perder la demanda el IESS, debe pagar el retroactivo correspondiente al sueldo mensual y adicional por daños y perjuicios una indemnización al servidor y adicionalmente reintegrarlo a su lugar de trabajo. Por otro lado, afecta a los procesos de la Institución, porque al reintegrar al servidor se debe realizar la rotación del personal para la reubicación del exfuncionario viéndose afectada la producción o meta del proceso involucrado.

### Pregunta 8

¿Cómo puede la institución mejorar su proceso de desvinculación?

Revisando bien las normas y sustentando con fundamentos reales la elaboración del informe de desvinculación del servidor es decir hasta adjuntar pruebas ejemplo: los atrasos o marcaciones de horarios de ingreso y salida de que el servidor este cumpliendo correctamente con la jornada laboral.

### Pregunta 9

¿Cree usted que la gobernanza que se ejerce en la Institución es la más adecuada para los procesos de desvinculación?

La institución tiene la capacidad las leyes y la gobernanza el problema es cuando simplemente porque las autoridades lo ordenan desvinculan sin sustentos ni motivos a los servidores ejemplo: el mes pasado desvincularon a 5 servidores de un grupo de trabajo los cuales ya llevan trabajando más de 5 años en la Institución bajo la modalidad de contrato y la Ley actual para servidores públicos es que no se puede despedir a servidores que tienen más de 2 años en la institución ya sea con contrato o nombramiento provisional.

### Pregunta 10

Según su percepción, cuáles son las herramientas que fallan en la toma de decisiones para la desvinculación de los servidores en la Caja del Seguro.

Que las Autoridades se empapen más de las leyes para desvincular a un servidor en vista de que ellos son los que ordenan el despido de los servidores desconociendo las leyes, en este caso sería la retroalimentación de las unidades de talento humano a las autoridades.

### Pregunta 11

¿Cuáles son las recomendaciones que daría para que el proceso sea transparente, efectivo y eficiente?

- Que se haga todo conforme está estipulado en las Leyes y Resoluciones vigentes en el IESS.
- Que se revisen los parámetros y la modalidad contractual del servidor.
- Se revise si la falta o el motivo es valedero para realizar un despido.
- Que se adjunten pruebas en el informe de desvinculación para que se justifique bien el por qué la Salida de dicho servidor.