



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

TITULO DE ENSAYO

**El debido proceso en la supresión de partidas presupuestarias del
sector público y su incidencia en el derecho al trabajo**

AUTOR

Castillo Bazán, Yolanda Alejandrina

**TRABAJO DE TITULACIÓN
Previo a la obtención del grado académico en
MAGISTER EN DERECHO MENCIÓN DERECHO
CONSTITUCIONAL**

TUTOR

Abg. Coronel Ortiz Víctor, Msc

Santa Elena, Ecuador

Año 2022



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

TRIBUNAL DE GRADO

**Q.F. Calero Mendoza Rolando, PhD.
DIRECTOR DEL INSTITUTO DE
POSTGRADO**

**Lic. Paola Cortez Clavijo, MSc.
COORDINADORA DEL
PROGRAMA**



Firmado electrónicamente por:
**ISABEL PATRICIA
GALLEGOS
ROBALINO**

**Ab. Isabel Gallegos, Mgt.
ESPECIALISTA**

**Abg. Coronel Ortiz Víctor, MSc.
TUTOR**

**Abg. Coronel Ortiz Víctor, MSc.
SECRETARIO GENERAL
UPSE**



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

CERTIFICACIÓN

Certifico que el presente trabajo de titulación fue realizado en su totalidad por **CASTILLO BAZÁN YOLANDA ALEJANDRINA**, como requerimiento para la obtención del título de Magister en Derecho mención derecho constitucional.

TUTOR

A handwritten signature in blue ink, appearing to be "Victor Ortiz", is written above a horizontal line.

Abg. Coronel Ortiz Víctor, MSc.

13 días del mes de junio de año 2022



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

Yo, CASTILLO BAZÁN YOLANDA ALEJANDRINA

DECLARO QUE:

El trabajo de Titulación, El debido proceso en la supresión de partidas presupuestarias del sector público y su incidencia en el derecho al trabajo, previo a la obtención del título en Magister en Derecho mención derecho constitucional, ha sido desarrollado respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan en el documento, cuyas fuentes se incorporan en las referencias o bibliografías. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance del Trabajo de Titulación referido.

Santa Elena, a los 13 días del mes de junio de año 2022

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Yolanda A. Castillo B.", enclosed within a circular stamp or seal.

Yolanda Alejandrina Castillo Bazán

AUTORA



UPSE

**UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

AUTORIZACIÓN

Yo, CASTILLO BAZÁN YOLANDA ALEJANDRINA

Autorizo a la Universidad Estatal Península de Santa Elena a la publicación en la biblioteca de la institución del Trabajo de Titulación, “**El debido proceso en la supresión de partidas presupuestarias del sector público y su incidencia en el derecho al trabajo**” cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Santa Elena, a los 13 días del mes de junio de año 2022

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Yolanda A. Castillo B.", enclosed within a circular scribble.

Yolanda Alejandrina Castillo Bazán

AUTORA



**UNIVERSIDAD ESTATAL PENINSULA
DE SANTA ELENA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y DE LA SALUD
INSTITUTO DE POSTGRADO**

CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO

Certifico que después de revisar el documento final del trabajo de titulación denominado **“El debido proceso en la supresión de partidas presupuestarias del sector público y su incidencia en el derecho al trabajo”**, presentado por la estudiante, **Castillo Bazán Yolanda Alejandrina** fue enviado al Sistema Antiplagio URKUND, presentando un porcentaje de similitud correspondiente al 7%, por lo que se aprueba el trabajo para que continúe con el proceso de titulación.



Document Information

Analyzed document	ENSAYO DE TITULACIÓN Yolanda Castillo Bazán.docx (D140217626)
Submitted	2022-06-13T16:54:00.0000000
Submitted by	VICTOR CORONEL ORTIZ
Submitter email	vcoronel@upse.edu.ec
Similarity	6%
Analysis address	vcoronel.upse@analysis.urkund.com

TUTOR
Ab. Víctor Coronel Ortiz, MSc

Resumen

Con la promulgación de la Ley Orgánica de Servicio Público se determinó la supresión de partidas presupuestarias como la forma de cesación de funciones de un servidor público; procedimiento que, para su eficaz aplicación y en cumplimiento de las garantías que conlleva la seguridad jurídica, debe considerarse tres dictámenes indispensables que son: las razones técnicas, razones funcionales y razones económicas que se hacen mención en el artículo 60 de la Ley UT-Supra.

Sin embargo, el antes mencionado procedimiento se tornó diferente con la publicación del Acuerdo Ministerial Nro. MDT- 2020–0124, emitido por el Ministerio de Trabajo el día 11 de junio de 2020 cuyo contenido refiere al procedimiento aplicativo para proceder con la supresión de puestos en las instituciones del sector público, en cuyo artículo 4 se prescribió que la Institución deberá sustentar la procedencia de la supresión de partidas por las razones funcionales y/o técnicas y económicas; hecho que no estuvo acorde a lo prescrito en la LOSEP, y produjo la vulneración del derecho a la estabilidad laboral con la que cuentan los servidores al someterse a la participación de un concurso de méritos y oposición.

Palabras claves: debido proceso, supresión de partidas, derecho al trabajo

Abstract

With the promulgation of the Organic Law of Public Service, the abolition of budget items was determined as the way of cessation of functions of a public servant; procedure that, for its effective application and in compliance with the guarantees that legal certainty entails, must be considered three essential opinions that are: technical reasons, functional reasons and economic reasons that are mentioned in article 60 of the UT-Supra Law.

However, the aforementioned procedure became different with the publication of Ministerial Agreement No. MDT-2020-0124, issued by the Ministry of Labor on June 11, 2020, the content of which refers to the application procedure to proceed with the elimination of positions. in the institutions of the public sector, in whose article 4 it was prescribed that the Institution must support the origin of the deletion of items for functional and/or technical and economic reasons; fact that was not in accordance with what was prescribed in the LOSEP, and produced the violation of the right to job stability that the servers have by submitting to the participation of a contest of merits and opposition.

Keywords: due process, deletion of items, right to work

INDICE GENERAL

Contenido

TITULO DE ENSAYO	I
CERTIFICACIÓN	III
DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD	IV
AUTORIZACIÓN	V
CERTIFICACIÓN DE ANTIPLAGIO	VI
Resumen	IX
Abstract	X
INDICE GENERAL	XI
INTRODUCCIÓN	2
I ASPECTOS TEÓRICOS	4
La supresión de partidas presupuestarias	4
Características de la supresión de partidas	4
Exenciones de la supresión de partidas presupuestarias	5
El Procedimiento de la supresión de partidas según la LOSEP	5
El procedimiento de la supresión de partidas según el Acuerdo Ministerial MDT-2020-0124	6
El debido proceso	7
El derecho al trabajo y la estabilidad laboral de un servidor público	8
La supresión de partidas y el derecho al trabajo y la estabilidad laboral	9
La indemnización por la supresión de partidas	10
Principios constitucionales del derecho al trabajo de los funcionarios públicos	11
La estabilidad laboral en el sistema interamericano de derechos humanos.	13
II ASPECTOS METODOLOGICOS	15
Metodología	15
III ANÁLISIS Y DISCIUSIÓN DE RESULTADOS	18
IV CONCLUSIONES	20
REFERENCIAS	22

INTRODUCCIÓN

La supresión de partidas presupuestarias es una figura legal que se encuentra normada dentro de la Ley Orgánica de Servicio Público y que consiste en la eliminación de un puesto de trabajo y la prohibición expresa de crearla nuevamente durante dos años, es así, que para que se pueda configurar el mencionado procedimiento, la Ley dispone que deben cumplirse con la exposición de las razones técnicas, funcionales y económicas de los dictámenes de los Ministerios de Relaciones Laborales, de Finanzas; y, la institución. (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010)

Hecho que se torna contrario a lo dispuesto en el artículo 81 de la ley Ut Supra, que garantiza la estabilidad de los servidores públicos, cuyo fin es obtener eficiencia en todos los servicios que brinda la función pública, por lo que el estado como parte de la carrera del servicio público ha implementado el sistema de méritos y oposición, y ha establecido a la estabilidad laboral, como principio fundamental y fuente importante para la adquisición de ciertos derechos reconocidos en nuestro entorno social, conforme se encuentra dispuesto en la Carta Magna.

Es decir, que desde la administración pública los derechos de un servidor no se podrán: limitar, menoscabar o amenazar con vulnerar; pues estos, se encuentran plenamente protegidos por la constitución, ya que en ella se ordena que tales derechos son irrenunciables, inalienables e intangibles, y el estado está en la plena obligación de respetarlos y hacerlos respetar.

Por lo tanto, con la finalidad de profundizar en la investigación, se establece como principal objetivo general: analizar la afectación del derecho al trabajo del servidor público con la aplicación de la supresión de las partidas presupuestarias, siendo fundamentar los siguientes objetivos específicos:

- Componer un estudio jurídico comparado y doctrinario relacionado con la supresión de partidas presupuestarias en el sector público;

- Enumerar los derechos del servidor público que se vulneran con la aplicación de la figura legal denominada supresión de partidas presupuestarias; y,
- Advertir de que con la aplicación de la supresión de partidas presupuestarias amplían los márgenes de desempleo en nuestro país.

Para ello, el presente trabajo se desarrolla bajo la utilización de la investigación de alcance explicativo que guarda relación con el paradigma cualitativo que está enfocado en profundizar sobre la problemática existente, aplicando además métodos como la observación, la entrevista y las discusiones que permitirán demostrar que, con la desvinculación del servidor por la supresión de partida, se pierden todos los derechos constitucionales como: el acceso a un empleo, estabilidad laboral, remuneraciones mensuales, pago del décimo tercera y cuarta remuneración, fondos de reserva, vacaciones, entre otros. Por lo tanto, en la presente investigación se efectúa un análisis fundamentado sobre la evidente afectación del derecho al trabajo del servidor público ante la aplicación de la supresión de las partidas presupuestarias, siendo importante identificar cuáles son aquellos derechos constitucionales que se vulneran, realizando un estudio metodológico de esta figura jurídica, con el propósito trascendental y a fin de determinar si la normativa jurídica se encuentra o no acorde con lo establecido en el texto constitucional.

Al encontrarnos bajo el paraguas constitucional de derechos y justicia social, se garantiza el derecho a una vida digna de los servidores del sector público, asegurando el derecho al trabajo, los mismos que son irrenunciable, conforme se encuentra consagrado en el artículo 229 de la Constitución, en donde se ordena además al estado el alto deber de garantizar el derecho al trabajo, impulsando el pleno empleo y disponiendo la anulación de toda disposición que se contraponga al derecho al trabajo y al principio constitucional de la estabilidad laboral. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

I ASPECTOS TEÓRICOS

La supresión de partidas presupuestarias

Bajo el enfoque del derecho comparado, encontramos que según la Cartilla Laboral de Empleos, situaciones administrativas, jornada laboral y retiro de empleados del sector público de la República de Colombia elaborado por los profesionales de la Dirección jurídica María Arciniegas Gómez, Ruth Manrique y Jorge Duarte Bocigas (2009) refieren que: “la supresión de cargos en el sector público es un instrumento de administración de personal, mediante el cual la autoridad competente, procede a eliminar de la misma uno o varios cargos”. (pág. 97)

Así también de la interpretación realizada al artículo 60 de la LOSEP se ha podido determinar que la supresión de partidas presupuestarias es el proceso mediante el cual se elimina un puesto de trabajo, que en muchas ocasiones suele ser producido por el redimensionamiento de la estructura de puestos de una institución o de la optimización de procesos al interior de la misma o por efecto de la racionalización, viabilidad y consistencia orgánica del Estado.

La autora Sylvia Abad (2018) en su trabajo de titulación advierte que: “la supresión de puestos no responde a la voluntad del servidor público, ya que es una decisión unilateral de la administración que en ningún caso será discrecional”; (pág. 83) es decir que únicamente la institución interviene en este proceso y no existe la posibilidad de que el servidor pueda oponerse a la ejecución de tal acto.

La ensayista Abad también indica que el procedimiento de supresión de partidas “se encuentra suficientemente reglada a fin de que responda únicamente a razones técnicas, funcionales o económicas de la institución conforme lo señala la Ley Orgánica del Servicio Público”. (2018, pág. 83)

Características de la supresión de partidas

Jessica Mariño Gualote (2020) en su proyecto de grado titulado la supresión de partidas con indemnización y el derecho constitucional al trabajo dedujo que la supresión de partidas presupuestarias cuenta con tres características importantes las mismas que son:

- La cesación de partida origina la supresión del puesto y la desvinculación del servidor público de la entidad del Estado;
- Se realiza sin la necesidad del consentimiento del servidor público, al ser un acto unilateral.
- Se encuentra regulada en la Ley Orgánica de Servicio Público y su procedimiento en el Acuerdo Ministerial MDT-2020-124 de 11 de junio de 2020. (págs. 14 - 15)

Exenciones de la supresión de partidas presupuestarias

Jessica Mariño Gualote (2020), dentro de su proyecto final de investigación hace mención lo que manifiesta la doctrina y concluye que las exenciones de la supresión de partidas se refieren a: Aquellos actos administrativos que se tornan irregulares por afectar a las personas que tienen una estabilidad especial en el sector público. (pág. 15)

Por lo expuesto, es preciso indicar que, cuando se hace referencia a la supresión de partidas presupuestarias, se deben considerar las exenciones que la Ley, el Reglamento y el Acuerdo Ministerial han determinado para el efecto, es decir que las partidas presupuestarias que son ocupadas por personas que forman parte de los grupos de atención prioritaria no pueden ser suprimirse por la entidad pública, y, para ello, la entidad gubernamental deberá reubicar a los servidores que ocupen los cargos de los puestos a suprimir.

Consecuentemente el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-124, emitido el 11 de junio de 2020, en su artículo 3 dispone que no se puede realizar la supresión de partidas de las siguientes personas:

- Personas con discapacidad severa o que tengan a su cargo una persona con discapacidad;
- Mujeres embarazadas y en período de lactancia;
- Los puestos cuyas partidas se encuentren con comisión de servicios con o sin remuneración.
- Los puestos que se encuentren en uso de licencia por estudios y becas; y,
- Las partidas que se encuentren en un conflicto judicial.

El Procedimiento de la supresión de partidas según la LOSEP

El artículo 60 de la Ley Orgánica de Servicio Público, determina claramente que para la aplicación de la supresión de partidas presupuestarias; ésta debe estar sustentada por tres razones fundamentales las cuales son: razones técnicas, razones funcionales y razones económicas.

Es así; que al hablar de razones técnicas nos referimos a que, la entidad pública debe demostrar como bien el nombre lo indica “técnicamente” que no existe la imperiosa necesidad de mantener activa una determinada partida presupuestaria, pues cuya necesidad puede ser cubierta por otra área y/o servidor que mantenga similares características del puesto que se pretende suprimir.

En cuanto a las razones de funcionalidad se justifica que la supresión sirve para crear nuevos puestos con nuevas partidas; considerando de que existen nuevas competencias existiendo de por medio una restructuración de puestos; o cuando simplemente, se predice una mejor funcionalidad para la entidad, si se suprimen determinados puestos y se crean nuevos respondiendo a los propósitos institucionales en los términos de eficacia, eficiencia y efectividad para la prestación de los servicios.

Así mismo, tenemos las razones económicas, que sucede cuando se disminuye el presupuesto a la entidad del Estado o categóricamente no cuenta con los recursos económicos suficientes para mantener activo el puesto de trabajo.

De igual forma para que pueda proceder la supresión de puestos debe contarse además con los dictámenes emitidos por los Ministerios de Trabajo y el de Economía y Finanzas, quienes que emitirán el dictamen favorable cuya finalidad es que la entidad pueda proceder con la supresión del cargo con lo que se constatará que es una necesidad institucional debidamente justificada. (Reglamento General a la LOSEP, 2011)

Resulta necesario remitirnos a lo manifestado por la autora Viviana Pérez Benech, en su artículo titulado Motivación del Acto Administrativo, deja en claro que: “El proceso de supresión de partidas presupuestarias no puede ser discrecional y menos aún arbitrario, si no que por el contrario se encuentra reglado y como todo acto de la administración pública debe ser motivado.” (Viviana Pérez Benech, 2012, pág. 38)

El procedimiento de la supresión de partidas según el Acuerdo Ministerial MDT-2020-0124

El 11 de junio de 2020 se emite el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-124, que contiene el procedimiento para la supresión de puestos en las instituciones del sector público, en razón de las situaciones económicas adversas que se presentaron en el sector público, con la llegada de la pandemia COVID19, en donde el Estado, se vio en la imperiosa necesidad de impulsar la ejecución de la figura legal denominada “supresión de partidas presupuestaria”, debido al alto impacto económico vivido en el último tiempo, y que indiscutiblemente trajo consigo afectación al derecho al trabajo y a la estabilidad laboral, por la desvinculación con el Estado.

El Art. 4 del Acuerdo en mención que refiere a las consideraciones para la supresión de puestos se prescribió que, para la aplicación de este procedimiento, la institución deberá sustentar mediante informe aprobado por la máxima autoridad o su delegado; en una o todas, de las siguientes razones:

a) Razones funcionales y/o técnicas: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 del COA, se puede indicar que estas razones se producen cuando existen modificaciones en las atribuciones y/o competencias de la institución o que se derivan del estudio por procesos de reestructura interna, optimización, racionalización, de fusión, fusión por absorción, escisión, supresión, eliminación, subsunción y otros de similar naturaleza. (Código Orgánico Administrativo, 2017)

b) Razones económicas: Son aquellas que se generan por condiciones presupuestarias adversas de las instituciones o del Estado, que obliguen a la adopción de medidas de optimización de recursos económicos que permitan la prevalencia de la prestación de servicios públicos. La supresión de puestos no podrá afectar la adecuada prestación de los servicios públicos, y bajo ningún concepto se dejará de brindar atención a la ciudadanía.

En consideración de que la finalidad de la emisión del Acuerdo Ministerial fue la de generar las directrices correspondientes que les permitan a las instituciones del estado viabilizar la ejecución del proceso de supresión de puestos en las instituciones del Estado de manera técnica y transparente. (Abg. Eduardo Mensoza Almeida, 2020)

El debido proceso

Martín Agudelo Ramírez (2005) en su publicación en la revista Opinión Jurídica relacionada al Debido Proceso ha contextualizado que: “El debido proceso es un derecho fundamental complejo de carácter instrumental, continente de numerosas garantías de las personas, y constituido en la mayor expresión del derecho procesal.” (pág. 90) Y como conclusión sobre el debido proceso expone: “El debido proceso es el derecho que posibilita que los procedimientos sean equitativos y que estén dirigidos a la protección de los derechos en un plazo razonable. (pág. 100)

En este contexto se debe mencionar que el debido proceso da origen al derecho a la defensa el mismo que vendría a ser una concepción amplia, que comprende y condensa, a su vez, otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la contradicción, publicidad y asistencia legal; por lo que, la Constitución como norma fundamental lleva enmarcada unos principios que evidencian hacia dónde van las principales instituciones dentro de un ordenamiento positivo.

El derecho al trabajo y la estabilidad laboral de un servidor público

El derecho al trabajo y la garantía constitucional de una estabilidad laboral se encuentra protegido en los instrumentos internacionales de derechos humanos, es así que la Constitución de la República del Ecuador (2008) en su artículo 33 prescribe que: “El trabajo es un derecho y un deber social y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. (pág. 19) Debiendo el estado ser el principal garantista de ese derecho e incitando el debido respeto a la dignidad, a una vida digna y a que se reciban remuneraciones y retribuciones justas acorde a las funciones que se desempeñan.

Por lo que, el trabajo debe ser interpretado como un derecho y como un deber social, derecho que busca además dignificar al ser humano.

El trabajo; como derecho, se encuentra también asegurado por los principios constitucionales del derecho laboral establecidos en el artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador, los cuales tienden a desarrollar y garantizar el trabajo, tanto en el sector público como en el sector privado; por lo que, el derecho al trabajo también está protegido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en la que textualmente se señala: “Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias y a la protección contra el desempleo”. (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948)

La supresión de partidas y el derecho al trabajo y la estabilidad laboral

Jessica Mariño (2020) en su tesis titulada *La Supresión de Partidas con Indemnización y el Derecho Constitucional al Trabajo*, ha señalado que: “La supresión de partidas, quebranta de manera drástica y directa la estabilidad laboral y el derecho al trabajo del servidor público.” (pág. 20) Pues al ejecutarse el mencionado procedimiento se produce la desvinculación de un servidor público perdiendo de manera irreversible todos los derechos adquiridos, conforme este estipulado en la ley.

Considerándose que el derecho al trabajo y la estabilidad laboral se constituyen como derechos irrenunciables del servidor público, motivo por el cual se podría decir que gozan de protección constitucional ya que los derechos del servidor público al ser irrenunciables, implica que la ley no debería limitar sus derechos sino más bien desarrollarlos conforme el principio de progresividad que se encuentra establecido en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución del Ecuador, el cual establece que el contenido de los derechos se realizará de manera progresiva a través de la normativa jurídica. (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

La aplicación de la figura jurídica de supresión de partidas el Estado estaría vulnerando derechos que el mismo ha establecido como fundamentales, inobservándose además el respeto de supremacía constitucional; pues las instituciones que forman parte de la estructura del estado so pretexto de la no existencia de recursos, violentan el lado más débil que son las y los servidores públicos que si bien es cierto reciben indemnización por la supresión de su partida, este acto atenta gravemente el derecho al trabajo y el principio de pleno empleo, figuras contemplados en la Constitución, hecho que amplía los márgenes de desempleo en nuestro país, perjudicando no solo económicamente sino además en el ámbito familiar y social; es así que hasta la Organización de Naciones Unidas a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos ha emitido disposiciones relativas a los derechos del trabajador las cuales se encuentran establecidas en el artículo 4, 23 y 25. (Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948)

Ante lo expuesto se deduce que la aplicación de la supresión de partidas presupuestarias en el sector público además de vulnerar la garantía de estabilidad laboral, afecta la eficiencia de los servicios que brinda la función pública; ya que, conforme lo han expuesto los tratadistas Ana M. Grijalva; Juan C. Palacios; Carolina E. Patiño; y,

Drichelmo A. Tamayo, una de las principales características que generan satisfacción laboral es la estabilidad. (Ana M. Grijalva y otros, 2017) Por lo tanto, es imprescindible analizar en qué medida la supresión de partidas presupuestarias incide en el principio de estabilidad laboral de las y los servidores del sector público.

La indemnización por la supresión de partidas

La supresión de partidas viene acompañada del pago de indemnización al servidor público, que deberá ser calculada de conformidad con lo determinado en la Disposición General Primera de la LOSEP, es decir, a partir de lo que dispone el artículo 129 del mismo cuerpo legal, “con cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total”. (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010)

Sobre la indemnización que recibe el servidor por la procedencia de la supresión de la partida, el artículo 287 del Reglamento General a la LOSEP, prevé: “El monto para la indemnización por supresión de puestos establecida en la Disposición General Primera de la LOSEP, se calculará desde el primer año de servicio en el sector público,” (pág. 73) para lo cual ha implementación un procedimiento de cumplimiento técnico, eficaz y eficiente, en donde la Unidad Administrativa de Talento Humano deberá estructurar, elaborar y presentar su planificación con la verificación de la disponibilidad presupuestaria para el respectivo pago de la compensación.

Si bien, el espíritu de la indemnización tiene como fin resarcir el daño causado al dejar a un funcionario sin empleo por una reestructura o necesidad institucional. En la práctica nos encontramos con una realidad donde, la persona indemnizada es impedida de ejercer un cargo público ya que sería una suerte de doble beneficio proveniente de un mismo empleador, el Estado.

Finalmente, es importante considerar que la indemnización que tiene lugar en este caso genera un impedimento, por lo que debería ser devuelta al Estado para poder reingresar en el sector público, debido a que el valor de la indemnización en el caso de supresión de puesto, se devenga en razón de un sueldo por cada mes que se encuentre fuera del sector público en las condiciones señaladas por la normativa, por lo que para el

reingreso se debería devolver únicamente el remanente. (Abad Freile Sylvia Virginia, 2018)

Principios constitucionales del derecho al trabajo de los funcionarios públicos

Juan Montaña y Gina Chávez (2011) dentro de la denominada Constitución para servidores públicos señalan que: “por efectos de las obligaciones asumidas ante la internacional respecto de la protección de los derechos, el Estado asume la obligación de ser garante de los derechos fundamentales.” (pág. 32) De tal manera que el Estado asume la más alta responsabilidad en cuanto a las violaciones que se lleguen a cometer dentro del territorio nacional.

El artículo 3 de la Constitución Ecuatoriana asume como deber primordial del Estado, garantizar sin discriminación alguna, el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, además de planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza y promover el desarrollo sustentable.

Por lo que, si hablamos de un Estado comprometido en garantizar los derechos, la justicia social y el *sumak kawsay*, entonces es necesario tratar los derechos específicos que le atañen al servidor público como parte del gran aparataje estatal. y si consideramos la tutela especial que siempre ha tenido el trabajo a la luz de la Constitución, encontramos el precepto contenido en el artículo 33 que considera al trabajo como “un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Además de garantizar el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y las condiciones óptimas para llevar a cabo un trabajo en situaciones idóneas de salud y tranquilidad, considerando que no es lo mismo que los contenidos de derechos humanos consten en una ley, a que consten en la Constitución, es así como Germán Bidart Campos (1991) conceptualiza la supremacía constitucional: “La Constitución encabeza vigorosamente el orden jurídico-político del Estado, que tiene dificultada su reforma o enmienda, que impone su prioridad jerárquica sobre el resto de aquel orden.” (págs. 347 - 348)

Así tenemos que Jorge Zavala Egas ha definido al control de supremacía constitucional como “el juicio aplicable para determinar si una norma goza de validez jurídica. Si la tiene sigue integrando el ordenamiento y, por tanto, debe cumplirse; en caso contrario, es expulsada de dicho ordenamiento perdiendo validez y eficacia.” Deja, en definitiva, de ser norma jurídica. (Zavala Egas, pág. 170)

Mientras que, para Armando Soto Flores, el concepto de Supremacía Constitucional debe entenderse “como aquella cualidad que posee únicamente la Constitución como norma jurídica, al ser el punto de partida de legitimidad de todo el orden jurídico de un país o territorio determinado” (Armando Soto Flores & otros, 2003, pág. 169)

Por otro lado, Rafael Oyarte Martínez (1999) define a la supremacía de la Constitución como “la existencia de una norma promulgada que tiene valor superior a los demás preceptos positivos y que logra su superior vigencia sobre ellos”. (págs. 77 - 78) Valor superior que se sobrepone a toda otra manifestación de autoridad y por ende determina la naturaleza y funcionamiento del Estado. Al nacer los poderes de la Constitución, esta las regula y fija sus límites, por lo que entonces diremos que la jerarquía normativa ejerce obligatoriedad en la aplicación de las normas de mayor grado.

Es importante tomar en cuenta además que el trabajo se constituye en un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. Al hablar de derecho al trabajo, queda implícito una serie de derechos relacionados tales como la estabilidad laboral, seguridad social, igualdad de oportunidades, libertad de organización, entre otras; los cuales deben ser protegidos y de garantía absoluta por parte del Estado.

Humberto Podetti lleva a cabo el análisis de los derechos del trabajo desde una triple función:

1. Política Legislativa. - Denominada también como informadora y de responsabilidad del legislador. Consiste en la creación y difusión de las leyes laborales y con ellas, las virtualidades ínsitas en cada principio, lo cual otorga una eficacia operativa en la materia y con los alcances regulados por ellas;
2. Normativa. - Será aplicada como fuente supletoria ante la ausencia de la ley. Al respecto, la norma de carácter supletorio deberá estar encarrilada al ordenamiento jurídico nacional; y,

3. Interpretativa. - Consiste en la aplicación lógica y valorativa del alcance de las normas, misma que recae sobre el intérprete, es decir, jueces, tribunales, abogados defensores, profesores y juristas. (Juan Carlos Fernández Madrid & otros, 2010, págs. 781 - 782)

Por lo que, Lino Vinicio Valencia Zumba (2015) concluyó en su tesis llamada “La problemática del derecho a la estabilidad y permanencia de los servidores públicos en el Ecuador”; ha instaurado que: “La supresión de partidas y los cargos de libre nombramiento y remoción, han sido determinadas como herramientas necesarias para el desarrollo de actividades en el sector público.” (pág. 80) sin embargo, se precisa que éstas figuras deben ser correctamente aplicadas, pues tienen la fragilidad de constituirse en figuras que atenten contra la estabilidad del servidor público.

La estabilidad laboral en el sistema interamericano de derechos humanos.

El artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos protege los derechos laborales específicos, especialmente aquellos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura contenidas en la Carta de la Organización de Estados Americanos, entre las cuales la Corte ha señalado que son: el derecho al trabajo (artículo 45, b); el derecho de los empleadores y los trabajadores de asociarse libremente, incluyendo el derecho de negociación colectiva, el derecho de huelga, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las asociaciones y la protección de su libertad e independencia (artículo 45, c); la armonización de la legislación social en el campo laboral y de la seguridad social (artículo 46); salarios justos, oportunidades de empleo y condiciones de trabajo aceptables (artículo 34, g); (párrafo 143). (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017)

Para tal protección, la Corte se ha apoyado en lo prescrito en el artículo XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre relacionados con el derecho del trabajo, los cuales están establecido en la Carta de la Organización de Estados Americanos que expresa: «Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación [párrafo 144]» (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017)

Sin embargo, la Corte no ha mencionado lo estipulado en el artículo 7, del Protocolo de San Salvador que reconoce el derecho al trabajo, haciendo exigible a los Estados garantizar en sus legislaciones nacionales la estabilidad de los trabajadores en sus empleos y que, en caso de despido injustificado, el trabajador tendrá derecho a una indemnización o a la readmisión en el empleo; por lo contrario, la Corte fundamenta el vínculo del derecho al trabajo y la estabilidad laboral apoyándose en los pronunciamientos de los órganos de control internacional, como en la Observación General del N°. 18 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de Naciones Unidas: «El derecho al trabajo [párrafo 6] implica a no ser privado injustamente del empleo» (Organización de Naciones Unidas, 2005)

La Corte (CIDH) expresa además en el sistema interamericano que la estabilidad laboral: “no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo; se trata más bien, en respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando las debidas garantías de protección al trabajador” (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017) a fin de que, en el caso de que el despido se realice, el proceso administrativo de supresión se encuentre debidamente motivado con las causas de justificación claras y explícitas, lo cual implica que el empleador deberá acreditar, las razones suficientes para disponer la ejecución de la supresión con las debidas garantías, con lo que el trabajador podrá recurrir a tal decisión ante las máximas autoridades institucionales, a fin de que verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho; por ello, la Corte ha establecido obligaciones internacionales para el Estado sobre la protección del derecho a la estabilidad laboral. (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017)

II ASPECTOS METODOLOGICOS

Metodología

El estudio en la presente investigación es de tipo cualitativo, por cuanto, analiza en qué medida la supresión de partidas presupuestarias incide en el derecho al trabajo y en el principio de estabilidad laboral de los servidores del sector público.

La modalidad adoptada corresponde a la documental, debido a que se tuvieron en cuenta diversas fuentes bibliográficas confiables relacionadas con la problemática de investigación, con el fin de dotarla de conceptos expuestos por reconocidos tratadistas expertos.

Métodos de Nivel Teórico

Método Inductivo

Se ha recurrido a la aplicación de este método, porque se ha estudiado el problema a partir de casos particulares en los cuales el servidor público ha perdido su trabajo como consecuencia de la supresión de partidas; originando que se puedan encontrar las respectivas conclusiones para conseguir un enfoque más generalizado de la situación que se investiga.

Método Descriptivo

La metodología descriptiva nos permite describir cada paso del problema de la investigación, desde un análisis legal hasta las normas detalladas en la Ley Orgánica de Servicio Público, que se hallan relacionadas con la problemática planteada en la investigación; es decir sobre la supresión de las partidas presupuestarias.

Así también con la intervención de este tipo de investigación, se ha conseguido definir y especificar el fenómeno que se ha analizado, es decir que a través de un análisis pormenorizado de las características más inherentes de la incidencia de la supresión de partidas presupuestarias en la pérdida del trabajo del servidor público se ha conseguido dilucidar la existencia de una problemática que ha impactado socialmente.

Método de Nivel Empírico

Método de la observación

Este es el proceso más básico y fundamental de esta investigación pues consiste en el examen directo de la realidad que sufren los servidores del sector público con la aplicación del procedimiento de supresión de partidas, mostrándolo el hecho tal y como se presenta de manera espontánea, tomando datos y posterior analizarla.

Para alcanzar este fin de observación necesitamos tener criterios de estudio a los que llamaremos categorías, para intentar comprender y para poder describir lo que estamos viendo.

Métodos de la experimentación

Como investigador la aplicación de este método interviene sobre la vulnerabilidad del derecho a la estabilidad laboral de los servidores del sector público, afectados por el procedimiento de partidas presupuestarias por ser este el objeto de estudio realizando modificaciones o creando condiciones para conocer su naturaleza.

Métodos Estadísticos

Método estadístico

Este método consiste en una secuencia de procedimientos para el manejo de los datos cualitativos y cuantitativos de la investigación. En este artículo se explican las siguientes etapas del método estadístico: recolección, recuento, presentación, síntesis y análisis.

Técnicas e Instrumentos de Investigación

Encuesta:

Al ser una técnica a través de la cual se ha conseguido obtener la información de la población implicada en el presente estudio, resulta ser de gran importancia, de manera que se halla conformada por un cuestionario previamente constituido referente a la problemática de la investigación, a fin de obtener los resultados más reales en cuanto a la supresión de partidas en el sector público que han originado que los funcionarios se

queden sin su fuente económica; de tal manera que no se ha intentado transformar ni mucho menos controlar las variables que se han investigado, sino que solo se han analizado.

Entrevista:

Resulta ser una técnica de similares objetivos que la encuesta porque permite la recolección de la información de profesionales considerados expertos y especialistas en la materia, en este caso específico se ha considerado orientar la entrevista a los ex funcionarios del sector público que sufrieron la vulneración del derecho laboral con la supresión de partidas, así como a abogados en el libre ejercicio de la profesión que conocen de tal vulneración.

Instrumento

Cuestionario:

Constituye un instrumento, a través del cual se logra recabar la información de relevante importancia para la investigación, debido a que se encuentra compuesto por un número determinado de preguntas relacionadas con la problemática que se analiza, es decir referente a la supresión de partidas presupuestarias frente al derecho constitucional al trabajo, con la finalidad de conseguir la información que sustente y apoye la investigación.

Guía de Entrevista

Este instrumento consiste en un formato previamente elaborado conformado por preguntas de tipo abiertas orientadas a recabar la información pertinente de la supresión de partidas en relación al derecho al trabajo dirigidas a los profesionales expertos y especialistas en la problemática que se ha estudiado, con la finalidad de conseguir las respectivas y concernientes conclusiones del análisis realizado.

III ANÁLISIS Y DISCIUSIÓN DE RESULTADOS

Esta entendido que una partida presupuestaria es una previsión recaudatoria estimada sobre un concepto recaudatorio, en este caso un puesto laboral dentro de una institución del sector público en un determinado año fiscal; por lo tanto, al eliminar la partida se elimina el puesto de trabajo.

Es así que con la promulgación del Acuerdo Ministerial Nro. MDT- 2020 – 0124, de fecha 11 de junio de 2020, que contiene el procedimiento para la supresión de puestos en las instituciones del Estado, se ha visto afectado el debido proceso normado en el artículo 60 de la Ley Orgánica de Servicio Público que prescribe que a fin de ejecutar el procedimiento de supresión debe contarse con tres informes debidamente motivados que contengan las razones técnicas, funcionales y económicas de la supresión, por el contrario la Norma Técnica lo que hace es unificar las razones técnicas y funcionales en un solo informe, dándole a la entidad un forma sencilla de proceder con la supresión de puestos.

Por lo tanto y considerando que el derecho al trabajo y la estabilidad laboral se establecen como derechos irrenunciables, lo que sobrelleva al entendimiento de que gozan de protección constitucional lo que implica que la ley no debería limitar tales derechos, por el contrario debe desarrollarlos paulatinamente conforme el principio establecido en el artículo 11 numeral 8 de la Constitución, que establece que el contenido de los derechos se realizará de manera progresiva a través de la normativa jurídica.

Consecuentemente se debe señalar que con la aplicación de la figura jurídica de supresión de partidas el Estado estaría vulnerando derechos constitucionales que como Estado los ha establecido como fundamentales, inobservando ampliamente el debido respeto de la supremacía constitucional; pues con la supresión de partidas presupuestarias, las instituciones del estado so pretexto de la no existencia de recursos, violentan el lado más débil que son las y los servidores públicos que si bien es cierto reciben indemnización por la supresión, este acto atenta gravemente el derecho al trabajo y el principio de pleno empleo, figuras contemplados en la Constitución, hecho que amplía los márgenes de desempleo en nuestro país, perjudicando no solo económicamente sino además en el ámbito familiar y social.

Es así, que del estudio realizado, se debe destacar que sin importar que los derechos de los servidore públicos se encuentren protegidos en la Carta Magna, la

posibilidad de que gocen de una estabilidad laboral no es mayormente relativa, ya que pese a haberse sometido al concurso de Méritos y Oposición y adquirido la titularidad de servidor de carrera, existiendo en la norma legal la figura de supresión de partidas se transgrede el derecho constitucional al trabajo y el principio de estabilidad laboral; por lo que, a conveniencia del servidor público, el estado a través de sus dependencias públicas está obligado a hacer respetar cada uno de los derechos de los servidores prescritos en el artículo 23 de la Ley Orgánica de Servicio Público y ejecutar las garantías adicionales normadas en el artículo 89 de la Ley Ut Supra.

El proceso de supresión de partidas presupuestarias al no cumplir con los informes normados en la LOSEP vulnera evidentemente los derechos de los servidores públicos, violentando el derecho a la estabilidad laboral que la Constitución de la República del Ecuador ha determinado en sus artículos 33, 226, 284 y 326.

IV CONCLUSIONES

De lo manifestado dentro del desarrollo del presente trabajo se ha podido llegar a las siguientes conclusiones:

1. Las supresiones de partidas presupuestarias que se ejecutaron en las Instituciones del Estado en el año 2020, no cumplieron con el debido proceso establecido en el artículo 60 de la LOSEP, pues al regirse por lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial MDT-2020-0124, no se estarían cumpliendo con los requisitos mencionados en la Ley;
2. Se concluye que la aplicación de la figura jurídica denominada “supresión de partidas presupuestarias” normada en la Ley Orgánica de Servicio Público LOSEP, vulnera además del derecho al trabajo, el principio constitucional de estabilidad laboral, considerando que los derechos del trabajador son intangibles e irrenunciables.
3. Al darle mayor relevancia al procedimiento establecido en el Acuerdo Ministerial MDT-2020-0124 para la aplicación de la supresión de puestos en las instituciones del sector público, se hace caso omiso al mandado constitucional que ordena que: en caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, y de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.
4. Con la supresión de partidas presupuestarias, se da paso a la desvinculación del servidor público en donde se pierde todos los derechos que conforme a Ley los ha adquirido por haberse sometido al procedimiento riguroso de selección de personal, a través del sistema de concurso de méritos y oposición.
5. La ejecución de la supresión de partidas presupuestarias afecta de manera directa a las y los servidores públicos tanto en el ámbito económico, como en su entorno social, debido que, al no contar con una fuente de trabajo, este no poseerá los medios económicos necesarios que le permitirán amparar a su familia y no podrá percibir los beneficios como: el acceso a un empleo, la estabilidad laboral, remuneraciones mensuales, pago del décimo tercera y cuarta remuneración, fondos de reserva, vacaciones, entre otros..
6. Con el pago de indemnización por supresión de partidas, podría concluirse que es justa, pues podría considerarse que ésta es igual a la indemnización por jubilación

que se cancela a los servidores público en general; pero la realidad es otra, debido a que el beneficio de jubilación, el servidor público accede por haber prestado sus servicios durante 30 años; más, para el caso de la supresión de puestos al efectuarse en servidores públicos cuyo periodo de trabajo ha sido corto la indemnización a percibir es irrisoria y no cubre desde ninguna óptica los valores mensuales que el servidor público deja de percibir.

7. Con el fin de garantizar todos y cada uno de los derechos de los servidores públicos, la legislación administrativa (LOSEP) que regula la supresión de puestos, debería establecer en favor del servidor público de carrera y que ha ganado un concurso de merecimientos y oposición, mayores indemnizaciones, que les permita oportunamente compensar el daño causado al perder su empleo, y no percibir los beneficios sociales que trae consigo el obtener un trabajo estable y permanente.

REFERENCIAS

- Abad Freile S. (2018). *Repositorio Institucional Universidad Andina Simón Bolívar*. Problemas Jurídicos en torno a la gestión del talento humano en el sector público: <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6354/1/T2700-MDA-Abad-Problemas.pdf>
- Abad Freile Sylvia Virginia. (2018). *Problemas jurídicos en torno a la gestión del talento humano en el*.
- Abg. Eduardo Mensoza Almeida. (2020). *Informe Técnico No. MDT-SFSP-2020-003*.
- Ana M. Grijalva y otros. (2017). Los factores asociados a la satisfacción laboral en Ecuador en 2007 y 2015 utilizando la Encuesta Nacional de Empleo, Desempleo y Subempleo. *Análítica, Revista de análisis estadístico*, 13 (1). <https://doi.org/https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6464727>
- Arciniegas Gómez. M. Manrique. R. y Duarte Bocigas. J. (2009). *Cartilla Laboral*. <https://www.funcionpublica.gov.co/documents/418537/506911/374.pdf/1ebc4dec-9170-4e24-9188-fa0d475b206e>
- Armando Soto Flores & otros. (2003). *Teoría de la Constitución*. Porrúa.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2011). Reglamento General a la LOSEP. En *Título VI De las Compensaciones e indemnizaciones* (pág. 73).
- Cassagne. (2006). *En Derecho Administrativo*. Abeledo Perrot.
- Chavez G. & Montaña J. (2011). *Constitución para Servidores Públicos*. IAEN. <https://doi.org/https://editorial.iaen.edu.ec/teachers/constitucion-para-servidores-publicos/>
- Código Orgánico Administrativo. (2017). *Título I La organización Administrativa*.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008).
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos. (1948). *Paz, dignidad e igualdad en un planeta sano*. <https://doi.org/https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>
- German Bidart Campos. (1991). *Teoría General de los Derechos Humanos*. Astrea.
- Humanos, C. I. (2017).
- Juan Carlos Fernández Madrid & otros. (2010). *doctrinas Escenciales, Derecho al Trabajo*. FEDYE.
- Ley Orgánica de Servicio Público. (2010).
- Mariño J. (2020). *Repositorio Digital Universidad Nacional de Chimborazo*. <http://dspace.unach.edu.ec/handle/51000/7644>

- Martin Agudelo Ramirez. (1 de Junio de 2005). El debido Proceso. *Opinión Jurídica*, 4(7).
<https://doi.org/https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5238000.pdf>
- Organización de Naciones Unidas. (2005).
- Rafael Oyarte Martínez & otros. (1999). *Derecho Constitucional para fortalecer la democracia*.
- Reglamento General a la LOSEP. (2011). *TITULO IV*. Registro Oficial Suplemento 418 de 01-abr.-2011.
- Valencia Lino Vinicio. (2015). *Repositorio Institucional del Organismo de la Comunidad Andina, CAN*. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/4501/1/T1626-MDE-Valencia-La%20problematica.pdf>
- Viviana Pérez Benech. (2012). Motivación Del Acto Administrativo. *Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo*, 38.
<https://doi.org/http://revistaderecho.um.edu.uy/wpcontent/uploads/2012/12/Perez-Benech-Motivacion-del-acto-administrativo-Analisis-de-criterios-jurisprudenciales-yadmisibilidad-de-su-omision-alegando-la-reserva-de-las-actuaciones.pdf>
- Zavala Egas. (s.f.). *Derecho constitucional*.