

Análisis de la normativa laboral vigente, aplicable en el personal de los Gobiernos Autónomos Descentralizados

Analysis of current labor regulations applicable to the personnel of Decentralized Autonomous Governments

Marilyn Leonela Morocho Reyes¹ (mmorocho19@utmachala.edu.ec)
(<https://orcid.org/0000-0003-0428-8622>)

Gema Mishel Loja Vidal² (gloja2@utmachala.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0002-3151-6056>)

Guido Ecuador Peña Armijos³ (gepena@utmachala.edu.ec) (<https://orcid.org/0000-0001-9634-1333>)

Resumen

Este artículo científico está enfocado en analizar el régimen laboral que regula al personal de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador, diferenciando entre dos clases de trabajadores. Uno de ellos son los servidores públicos, quienes realizan actividades intelectuales como administrativas, profesionales y directivas, los cuales se rigen por la Ley Orgánica del Servicio Público. Por su lado, los obreros del sector público, quienes cumplen con actividades materiales relacionadas con labores manuales o físicas, están regulados por el Código del Trabajo. En ese sentido, el estudio resalta cómo estas normativas han evolucionado históricamente para adaptarse a las necesidades del sector público, desde la Ley de Carrera de 1959 hasta la actual Ley Orgánica del Servicio Público, vigente desde 2010. La clasificación funcional permite diferenciar entre servidores y obreros del sector público, asegurando un marco normativo adaptado a las características de sus actividades.

Palabras clave: servidor público, obrero, actividad material, actividad intelectual.

Abstract

This scientific article is focused on analyzing the labor regime that regulates the personnel of the Decentralized Autonomous Governments in Ecuador, differentiating between two classes of workers. One of them are the public servants, who perform intellectual activities such as administrative, professional and managerial, which are governed by the Organic Law of Public Service. On the other hand, public sector workers, who perform material activities related to manual or physical labor, are regulated by the Labor Code. In this regard, the study highlights how these regulations have evolved historically to adapt to the needs of the public sector, from the Career Law of 1959 to the current Public Service Organic Law, in force since 2010. The functional classification makes it possible to differentiate between civil servants and public sector

¹ Estudiante de la carrera de Derecho de la Universidad Técnica de Machala. Ecuador.

² Estudiante de la carrera de Derecho de la Universidad Técnica de Machala. Ecuador.

³ Doctor en Derecho. Docente de la carrera de Derecho de la Universidad Técnica de Machala, Ecuador.

workers, ensuring a regulatory framework adapted to the characteristics of their activities.

Key words: public servant, worker, material activity, intellectual activity.

Introducción

El régimen normativo en materia laboral en el Ecuador se encuentra regulado por dos normativas en su mayoría, estos son la Ley Orgánica de Servicio Público, Asamblea Nacional (2010) y el Código del Trabajo, Congreso Nacional (2005). A partir de ello, cada uno está dirigido a regular un sector en específico. La Ley Orgánica de Servicio Público, Asamblea Nacional (2010) es la norma aplicable a quienes presten un servicio en la esfera pública, recibiendo en consecuencia, la denominación de servidores públicos, en función de las actividades que cumplen dentro de la institución. En este contexto, el artículo 225 de la Carta Magna de la República del Ecuador Asamblea Nacional (2008) concreta las entidades que forman parte del sector público, integrado por:

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social;
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado;
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y,
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos. (p.74)

Así que, la norma pertinente para regular la relación laboral entre los organismos estatales con sus servidores es la Ley Orgánica de Servicio Público, Asamblea Nacional (2010), como regla general. Por su parte, las disposiciones del Código del Trabajo Congreso Nacional (2005) regulan, de acuerdo a lo expresado en el primer párrafo del artículo 1 “las relaciones entre empleadores y trabajadores” (p.2).

En ese sentido, su alcance se delimita a las relaciones laborales que surgen en el sector privado, aplicándose a aquellos que presten sus servicios para entidades distintas a las comprendidas en el sector público. Así pues, entiéndase por entidades del sector privado a una colectividad considerada como unidad, tales como empresas, organizaciones, instituciones, entre otras, que, de ninguna manera, de forma directa tengan o pertenezcan a la esfera pública.

El régimen laboral es un aspecto esencial en la administración del talento humano en los Gobiernos Autónomos Descentralizados del Ecuador. Esta clasificación, basada en las actividades que realiza el personal, asegura una correcta organización interna y, por ende, un adecuado funcionamiento del órgano estatal. La ley Orgánica del Servicio Público, Asamblea Nacional (2010) regula a los servidores que desempeñan funciones intelectuales, mientras que el Código del Trabajo aplica a los obreros que realizan actividades materiales. Este enfoque exige que las Unidades de Administración de Talento Humano, responsables de la administración del personal, comprendan en

profundidad la distinción para optimizar la operatividad institucional y coadyuvar al cumplimiento de los objetivos y fines de la institución.

Este estudio tuvo como propósito realizar un análisis histórico del régimen laboral que regula al personal de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador, diferenciando entre las dos clases de trabajadores. Para ello los autores se realizaron una investigación documental, mediante la utilización de métodos teóricos como el deductivo, descriptivo, comparado, exegético, analítico, y el histórico.

De esta manera, el presente estudio establece como objetivo general analizar el régimen laboral vigente aplicable al personal de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, enfatizando la importancia de la determinación del régimen según las actividades desempeñadas. En expensas de alcanzar este propósito, se plantean como objetivos específicos, el revisar de forma histórica la normativa ecuatoriana, así como el establecer los factores determinantes para la aplicación del régimen laboral al personal de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, e identificar la importancia de una adecuada clasificación del personal, considerando su incidencia en la eficiencia y eficacia administrativa y en el cumplimiento de los objetivos estatales.

Desarrollo

Breve alcance histórico del régimen laboral normativo, a raíz de las Constituciones del Ecuador

La Constitución Política de la República, Asamblea Nacional (1979), aprobado mediante Referéndum de fecha 16 de enero de 1978, y publicado en el Registro Oficial Nro. 800 el 27 de 1979, reconoció por primera vez el régimen laboral para las personas que trabajan para las entidades del sector público. En lo pertinente refrenda en el artículo 125 que:

Para la elaboración y ejecución de los planes de desarrollo del Estado se considerarán como entidades del sector público, las siguientes:

- a) los diferentes organismos y dependencias administrativas del Estado;
- b) las entidades que integran la administración provincial o cantonal, dentro del régimen seccional;
- c) las personas jurídicas creadas por la ley para el ejercicio de la potestad estatal o para la prestación de servicios públicos o para actividades económicas asumidas por el Estado y las creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos. (p.15)

Las relaciones entre organismos comprendidos en las letras a) y b) o de instituciones creadas por la Ley para el ejercicio de la potestad estatal y sus servidores, se sujetan a las leyes que regulan la administración pública, salvo las que se refieren al sector laboral determinadas en el Código del Trabajo. Las personas jurídicas creadas por la ley o por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos o las creadas para actividades económicas asumidas por el Estado, norman las relaciones con sus servidores de acuerdo con el Código del Trabajo, a excepción de las personas que

ejercen funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura, departamental o similares, las cuales están sujetas a las leyes que regulan la administración. (Asamblea Nacional, 1997, pp. 15-16)

El artículo 125 de la Constitución Asamblea Nacional (1979) dispuso que las relaciones que nacen del vínculo laboral entre las entidades estatales con sus servidores, debían regirse conforme a las disposiciones de la administración pública. En este caso, las relaciones laborales se sujetaban a la codificación de 1978 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa, Comisión de Legislación (1978) y a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (1964), aplicables a quienes cumplían “funciones de dirección, gerencia, representación, asesoría, jefatura departamental o equivalentes” (Asamblea Nacional, 1964). Por el contrario, las relaciones con los obreros que trabajaban para las entidades estatales, estaban reglados por el Código del Trabajo.

Indicar que, la Constitución de 1979 ha sido objeto de diversas reformas constitucionales. Por su parte Rivadeneira (2019) expone que “el primer Congreso Nacional, por la forma de aprobación de dicha Constitución, hizo varias reformas constitucionales así se aprobaron desde el Legislativo las reformas constitucionales con facilidad y nula participación democrática del soberano llegando a cuatro codificaciones” (p. 54). Los procesos de codificación se dieron en los años 1984, 1993, 1996 y 1997, conforme lo determina la Corte Nacional de Justicia del Ecuador (2013); en cada una de ellas se sostuvo la determinación del régimen normativo en el ámbito laboral, aplicable a los trabajadores del sector estatal.

En lo posterior, nace la Constitución Política de la República del Ecuador de 1998, cuya promulgación “derogó de manera expresa la anterior Constitución con todas sus reformas y codificaciones” (Corte Nacional de Justicia, 2013, p. 5). Esta nueva Constitución Política de la República del Ecuador, Asamblea Nacional (1998) ratificó el régimen laboral del personal dentro instituciones del sector público, en el artículo 118 al refrendar que “son instituciones del Estado: 1. Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial; 2. Los organismos electorales; 3. Los organismos de control y regulación; 4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo” (p. 25). Consagrando expresamente en el artículo 35 núm. 9, de la Constitución, Asamblea Nacional (1998) que:

Las relaciones de las instituciones comprendidas en los numerales 1, 2, 3 y 4, del Art. 118 y de las personas jurídicas creadas por ley para el ejercicio de la potestad estatal, con sus servidores, se sujetarán a las leyes que regulan la administración pública, salvo las de los obreros, que se regirán por el derecho del trabajo. (p. 9)

En el año 2008 se erige una nueva Constitución aprobada mediante “referéndum por el pueblo ecuatoriano” (Ecuador, Asamblea Nacional, 2008), la cual, a pesar de haber sido objeto múltiples reformas, permanece vigente hasta el día de hoy. Este texto constitucional mantiene una visión sobre la organización laboral dentro del Estado. De forma particular, el artículo 326 numeral 16 del citado texto legal concreta que las personas que desempeñan actividades de “representación, dirección, administración o

profesionales” (p.98) en las entidades públicas, estarán bajo la tutela de las normas que rigen la administración. Estas personas son los nombrados servidores públicos, quienes, según el artículo 229 primer inciso ibídem, son definidos como “todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público” (Asamblea Nacional, 2008).

La denominación de “servidor público”, lejos de ser meramente formal, responde a un concepto funcional. Al respecto señala Torres (2020) que el término “servidor hace referencia a que su trabajo consiste en brindar un servicio a la comunidad, y el término público se refiere a que su laboral se realiza en beneficio del interés general y no de intereses particulares o privados” (p. 206). En este contexto, abarca un alto espectro de personas cuya actividad, de alguna forma, coadyuvan al funcionamiento del aparato estatal, en pos de cumplir con los fines colectivos. Pues como da a conocer Villavicencio (2020):

Como se desprende de la norma, es lógico concluir que el servicio público está orientado al mejoramiento continuo profesional y de toda índole de los servidores públicos. Este anhelo no es sorpresivo pues, los servidores públicos son aquellos que prestan sus servicios con miras a la realización de los objetivos de la administración pública. (p. 370)

Por otro lado, respecto al inciso tercero del artículo 229 de la Constitución Asamblea Nacional (2008), los obreros del sector público, al estar sujetos al Código del Trabajo, quedan amparados por una normativa diseñada originalmente para regular relaciones en el sector privado. No obstante, es imperioso resaltar que en la Carta Magna no se define ni delimita las actividades ejercidas por los obreros que justifican la aplicación de un marco normativo distinto, o si, por el contrario, la separación de los obreros bajo el Código del Trabajo se basa en el contexto histórico basada en las anteriores Constituciones.

De la Ley que regula la administración laboral pública

En el año de 1959 en Ecuador se promulgó la Ley de Carrera Administrativa (Congreso Nacional, 1959), una de las primeras normas orientadas a regular en materia laboral las relaciones entre el Estado y sus servidores. Esta ley, en su contexto histórico, sostiene Calderón (2007) tuvo como fin el “mejorar la marcha de la Administración Pública” (p. 40), a expensas de prosperar en eficiencia y eficacia institucional. Por ello se “estableció la estabilidad de los servidores públicos idóneos, el desarrollo de subsistemas técnicos como la clasificación de puestos, la selección por méritos y la capacitación” (Torres, 2020, p. 104).

Mas tarde, en el año 1964, se publicó la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa Comisión de Legislación (1964), y en palabras de Torres (2020), a partir de esta norma “cobró fuerza el uso del término servicio civil gracias a la influencia de las normativas resultantes de la segunda reforma administrativa que regularon la actividad laboral estatal” (p. 206). Por lo que, bajo este aspecto, sostiene Torres (2020) que los términos

servicio civil, burocracia, función pública, y servicio público, se conciben similares en su significado.

En ese sentido, es pertinente mencionar que la Carta Iberoamericana de la Función Pública aprobada por la Quinta Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma de Estado, en la que participaron 19 países, entre ellos Ecuador (Consenso de Santa Cruz, 2003). Por consiguiente, la mencionada la Carta Iberoamericana manifiesta que la función pública:

Está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003, p. 5)

Los arreglos de la institución deben entenderse como el conglomerado de leyes, reglamentos y políticas destinadas a estructurar y regular el funcionamiento de la administración del empleo público y de los recursos humanos. Ello se consigue por el establecimiento de los procesos de vinculación, contratación, y evaluación que aseguran la incorporación de personal competente y comprometido con los fines públicos. Paralelamente, propende el desarrollo de quienes forman parte de la esfera pública.

Dado que la CIFP fue aprobada de manera conjunta por varios países, en su contenido se reconoce la posibilidad de que emerjan diversos modelos de función pública Art. 3 literal b. Cada Estado podrá definir sus propios arreglos institucionales, los cuales regularán aspectos como el acceso al empleo público, la carrera de los empleados, las atribuciones de los diferentes actores y otros elementos de la gestión del empleo y de los recursos humanos, adaptándose al contexto de su entorno nacional (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003).

Asimismo, se hace mención que se pueden “incluir uno o más tipos de relación de empleo entre las organizaciones públicas y sus empleados, más o menos próximas al régimen laboral ordinario. La función pública de un país puede albergar relaciones de empleo basadas en un nombramiento o en un contrato, reguladas por el derecho público o por el derecho privado” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003, p. 6). De manera similar, el marco constitucional del Ecuador ha definido regímenes diferenciados para los servidores y obreros del sector público. Mientras que los primeros estarán sujetos a normas específicas que rigen la función pública, los segundos se encuentran bajo una norma laboral destinada a regular al sector privado.

A la luz de lo expuesto, Turizo (2019) expresa que la función pública comprende “la operatividad sincronizada Empleo - Funciones y las relaciones laborales entre el Estado y los servidores públicos, con la finalidad de ejecutar los fines esenciales del Estado” (p. 61). Paralelamente, en la Constitución Política de Colombia de 1991 se

distinguió entre dos tipos de servidores públicos: trabajadores oficiales y empleados públicos, y son estos últimos subdivididos en empleados de libre nombramiento y remoción, y empleados de carrera (Borrello, 2023).

Por otro lado, en el año 2003 la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1964 es derogada en su totalidad, junto con todas sus reformas, por la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (Comisión de Legislación, 2003). Su vigencia se extendió hasta principios del mes de octubre de 2010.

Por último, surge la Ley Orgánica del Servicio Público, Asamblea Nacional (2010), esta norma jurídica emerge como respuesta a las necesidades actuales dentro de la estructura administrativa, con el propósito de normar la gestión de los recursos humanos en la esfera pública. En este sentido, un desarrollo eficiente del aparato estatal se basa en la adecuada gestión de su personal, reconociendo que son los servidores públicos los encargados de cumplir con la función pública, propiciando los servicios que benefician al colectivo social. Por ello mencionar el artículo 2 de la Ley Orgánica del Servicio Público, Asamblea Nacional (2010), en cuanto a que:

El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación. (p. 3)

Por otro lado, el artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público, Asamblea Nacional (2010) determina el ámbito de aplicación de la Ley, que recae de forma general sobre el personal de los órganos de la esfera pública. No obstante, de manera particular establece que, ciertos servidores contarán con normas especiales, tales como los Regímenes Especiales: Código Orgánica de la Función Judicial; Ley Orgánica de la Función Legislativa; Ley Orgánica de Empresa públicas; Ley Orgánica del Servicio Exterior; Ley Orgánica de Educación Superior; Código Orgánico de las Entidades de Seguridad y Orden Público.

Para regular aspectos que así lo requieran “temas como la evaluación del desempeño, la formación y capacitación, y otros aspectos específicos de la administración de recursos humanos en áreas como la educación, salud, fuerzas armadas, policía nacional, GAD, entre otros” (Espinoza y Cachipiendo, 2024). Del mismo modo, Torres (2020) manifiesta que en los últimos años se ha incorporado “una norma que aglutina a servidores de las entidades de seguridad ciudadana (policía nacional, cuerpos de bomberos, entidades de control municipal, policía municipal, así como los agentes de control del tránsito municipal)” (p. 207). La adopción de regímenes especiales responde a las singularidades inherentes a las funciones o actividades desempeñadas por cada grupo de servidores públicos.

La heterogeneidad exige la existencia de normas específicas que atiendan a las particularidades que lo caracterizan. Según Espinoza y Cachipundo (2024) “es notoria la existencia de regímenes especiales de personal, debido a la naturaleza y alcance de sus actividades” (p. 36). De esta manera, la justificación de leyes particulares se fundamenta en la necesidad derivada de la propia naturaleza de las instituciones, y de las actividades especiales que su personal cumple en ella.

Lo atinente a aspectos no regulados por las leyes específicas, se aplicará de manera subsidiaria la Ley Orgánica del Servicio Público, Asamblea Nacional (2010), para procurar que ciertos preceptos jurídicos sean genéricos en toda la administración pública. La aplicación subsidiaria no interfiere con las normas particulares, sino que, por el contrario, actúa como una base común que asegura la cohesión del sistema administrativo público en su conjunto.

Clasificación del personal de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en el Ecuador

Los gobiernos autónomos descentralizados según Redrobán (2021) son instituciones que ejercen competencias y atribuciones transferidas desde la administración pública central, a su vez se envisten de autonomía política, administrativa y financiera, y que, por su forma de organización territorial cubren directamente las necesidades de la comunidad. Los gobiernos autónomos descentralizados están constituidos por un personal, cuyo trabajo, cargo, función o dignidad que desempeñen, de forma respectiva, son esenciales para el acatamiento de los objetivos y último fin inmanentes del gobierno.

De forma particular mencionar que, como forma de garantizar la transparencia activa, a tenor de lo descrito en el artículo 4 numeral 8 y artículo 19 numeral 2 de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Asamblea Nacional (2004), las entidades del Estado que integran el sector público se encuentran obligadas a publicar información del distributivo de su personal, concretando de forma particular el cargo que ocupan, mediante portales de información o páginas web institucionales o en los canales que fueren necesarios, a fin de garantizar la accesibilidad de información pública con criterios de actualización, suficiencia y relevancia.

En ese sentido, los gobiernos autónomos descentralizados, y en sus diferentes niveles los relaciona Torres (2020), “niveles territoriales y de gobierno regional, provincial, cantonal y parroquial” (p. 151), por lo que tienen la responsabilidad de divulgar en sus plataformas webs información relativa a su personal. Esto incluye la determinación del cargo institucional, la unidad o departamento al que se encuentren adscritos, e incluso, la especificación del régimen laboral al que pertenecen. De modo singular, el régimen jurídico permite que regula la relación laboral del gobierno con su personal, depende de la actividad que estos últimos realicen, la cual se distingue entre actividades materiales e intelectuales.

La actividad material según Cabanellas (1997) es aquella que “se desarrolla mediante un esfuerzo físico externo, en cuyo sentido coincide con un trabajo manual” (p. 145).

Este tipo de actividad se caracteriza por emplear en primacía la fuerza corporal, traducidos en movimientos corporales, esfuerzo físico y coordinación mecánica. Es así que, es a través de los movimientos específicos y el uso sistemático de las capacidades físicas, las que permiten la realización de un labor u oficio en concreto.

Señalar que la Corte Nacional de Justicia (2013) ha dilucidado que la noción de la actividad material corresponde a lo normado en el inciso segundo del artículo 10 del Código del Trabajo (Congreso Nacional, 2005). Dicha actividad no solo se basa en la construcción de obras públicas, sino también al mantenimiento de las mismas, y en general, la realización de todo laboral material relacionado con la prestación del servicio público.

Por su parte, el Decreto Ejecutivo Nro. 225, Presidencia de la República (2010), considera quienes son los obreros en la esfera pública, indicando que “los trabajadores y trabajadoras, empleados y técnicos que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y/o de especialización industrial, en cada institución o empresa pública, serán considerados obreros regulados por el Código del Trabajo” (p. 3). Asimismo, este Decreto Ejecutivo Nro. 225, Presidencia de la República (2010), hace mención de forma extensiva sobre la naturaleza de las actividades que realizan los obreros bajo el Código del Trabajo, siendo los siguientes:

Conserjes, auxiliares de enfermería, auxiliares de servicios, telefonistas, choferes, operadores de maquinaria y equipo pesado e industrial, ayudantes de las categorías indicadas en este numeral, guardias, personal de limpieza, mensajeros, técnicos en relación a las actividades descritas en este párrafo, recaudadores de recursos económicos del sistema de transporte y otros de similar naturaleza. (p.4)

Bajo ese contexto, la actividad material se erige como el factor esencial que define y caracteriza a los obreros, diferenciándolos de los denominados servidores públicos. Es esa calificación la que configura el reconocimiento jurídico de su régimen laboral, situándolos bajo la regulación del Código del Trabajo (Congreso Nacional, 2005). Se reconoce que la naturaleza de la actividad material requiere un tratamiento normativo diferenciado, acorde con las exigencias físicas y técnicas que dichas labores implican. La Corte Nacional de Justicia (2019) al respecto a indicado que cuando una persona ejerce actividades materiales dentro de la institución estatal, tendrán la calidad de obreros amparados por el Código del Trabajo (Congreso Nacional, 2005).

En segundo lugar, abordar la actividad intelectual definido por Cabanellas (1997) como “el que requiere un esfuerzo o aplicación de la mente. Los de dirección, inspección o tan sólo responsabilidad en una empresa. Con extensión excesiva, todo el desempeñado por un empleado” (p. 313). En esta clase de actividad prima la utilización del intelecto humano, que se traduce en el empleo del razonamiento lógico, capacidad crítica y de análisis, y de resolución de problemas, entre otras más.

Sobre este aspecto, “serán considerados como servidoras y servidores, aquellas personas que realicen actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, de conformidad a lo establecido en el número 16 del artículo 326 de la

Constitución de la República, los que estarán sujetos a las leyes que regulan la administración pública” (Presidencia de la República, 2010, pp. 2-3). En estas actividades, el esfuerzo mental se materializa en tomar decisiones estratégicas, gestión de recursos, dirección de proyectos y equipos, etc. A su vez, dada su naturaleza, demanda un proceso continuo de aprendizaje y capacitación, indispensables para ocupar los cargos dentro del gobierno, respectivamente. De esta manera, si en el desempeño de una actividad prevalece el orden intelectual ante el material, se configura la aplicación de la norma laboral según la Ley Orgánica de Servicio Público (Corte Nacional de Justicia, 2019).

Importancia de la determinación del régimen laboral

En las instituciones estatales, la gestión de talento humano y la remuneración recae en dos organismos, según el artículo 50 de la Ley Orgánica del Servicio Público, Asamblea Nacional (2010): el Ministerio del Trabajo y las Unidades de Administración del Talento Humano de cada entidad, institución, organismo o persona jurídica establecidos en la ley. En especial, las Unidades de Administración del Talento Humano es una un componente que asume la responsabilidad de dirigir, con enfoque técnico, legal, y estratégico, todos los procesos relacionados con el talento humano en el sector público, a fin de alcanzar estándares de eficiencia. Su función principal consiste en cumplir la Ley Orgánica del Servicio Público, Asamblea Nacional (2010) y su reglamento general, así como las disposiciones de la norma laboral privada, en lo que concierne a sus obreros.

La Ley Orgánica del Servicio Público, Asamblea Nacional (2010), articula los derechos de los servidores públicos, así como temas de vinculación, licencias, comisiones de servicio y permisos, traslados, traspasos y cambios administrativos, régimen disciplinario, y la cesación de funciones, y en general, sobre la gestión de administración de talento humano en general. Asimismo, el Código del Trabajo sostiene Torres (2020) establece las normas que rigen la “vinculación, los deberes, derechos y obligaciones generales de las y los obreros del sector Público” (p. 207), asegurando así una regulación completa de su relación laboral.

Además de lo anteriormente señalado, las Unidades de Administración del Talento Humano tienen la responsabilidad de elaborar propuestas de reglamento interno, según lo previsto en el artículo 52 literal b de la Ley Orgánica del Servicio Público, Asamblea Nacional (2010), las cuales rigen para servidores y obreros del sector público, respectivamente. Serán las normas específicas las que garanticen el adecuado funcionamiento y desempeño de su personal.

Conclusiones

El régimen laboral aplicable al personal de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador se determina desde años atrás en la historia normativa del país, pues, desde un principio se hace una calificación distintiva del personal. El análisis histórico de la evolución normativa ha evidenciado que, desde las primeras disposiciones

constitucionales, así como en materia administrativa laboral, el ordenamiento jurídico ha buscado responder a las dinámicas del sector público, estableciendo regímenes diferenciados que aseguren una regulación adaptada a las funciones y responsabilidades de su personal.

Asimismo, se concluye que el factor determinante para el establecimiento del régimen laboral radica en la naturaleza de las actividades desempeñadas por el personal. Las actividades materiales, caracterizadas por el esfuerzo físico, sitúan a los trabajadores bajo la tutela del Código del Trabajo, mientras que las actividades intelectuales, que demandan actividades cognitivas, integran al marco normativo de la Ley Orgánica del Servicio Público. Este criterio de clasificación resulta imperativo para garantizar que los derechos laborales se alineen con las exigencias de cada función.

Finalmente, la correcta determinación del régimen laboral es preponderante para el que funciones institucionalmente los Gobiernos Autónomos Descentralizados. La clasificación clara del personal no solo permite el cumplimiento del articulado, sino que también asegura que las Unidades de Administración de Talento Humano logren una gestión eficiente del mismo, para así alcanzar los fines generales.

Referencias bibliográficas

- Asamblea Nacional de la República de Ecuador (2008, 20 de octubre). *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449 https://www.defensa.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/02/Constitucion-de-la-Republica-del-Ecuador_act_ene-2021.pdf
- Asamblea Nacional de la República de Ecuador (6 de octubre de 2010). *Ley Orgánica de Servicio Público*. Registro Oficial Suplemento 294. <https://www.comunicacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/LOSEP.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador (1964). *Codificación a la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa*. Registro Oficial Nro. 198, 6 de marzo de 1964. https://oig.cepal.org/sites/default/files/1978_leyserviciocivil_ecu.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador (1964, 6 de marzo). *Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1964*. Registro Oficial Nro. 198. https://oig.cepal.org/sites/default/files/1978_leyserviciocivil_ecu.pdf
- Asamblea Nacional del Ecuador (1979, 27 de marzo). *Constitución de la República del Ecuador*. Decreto Supremo 000, Registro Oficial Nro. 800. <http://archivobiblioteca.asambleanacional.gob.ec/constitucion-1978>
- Asamblea Nacional del Ecuador (1984, 12 de junio). *Constitución Política de la República del Ecuador, Codificación 1984*. Registro Oficial 763. <https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=8198>

- Asamblea Nacional del Ecuador (1993, 5 de mayo). *Constitución Política de la República del Ecuador, Codificación 1993*. Registro Oficial 183. <https://constitutionnet.org/sites/default/files/1978-codificada-en-1993.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador (1996, 8 de junio). *Constitución Política de la República del Ecuador, Codificación 1996*. Registro Oficial 969. <https://www.ellibrototal.com/ltotal/?t=1&d=8198>
- Asamblea Nacional del Ecuador (1997, 13 de febrero). *Constitución Política de la República del Ecuador, Codificación 1997*. Registro Oficial 2. <http://americo.usal.es/oir/legislatina/normasyreglamentos/constituciones/ecuador1979.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador (1998, 11 de agosto). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Registro Oficial 1. <https://www.gobiernocalvas.gob.ec/phocadownloadpap/BaseLegal/Leyes/Constitucion-RO1-11081998.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador (2004). *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Registro Oficial No. 245. <https://www.educacionsuperior.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/09/LOTAIP.pdf>
- Asamblea Nacional del Ecuador (2010, 19 octubre). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización*. Registro Oficial Nro. 303. https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWVkljoiZGI3OWJjNDU0NTMyZC00NmVILWFjYjltMWZmZDVIYTcyYWViLnBkZiJ9
- Borrello Aristizabal, G. (2023). *Derecho administrativo laboral. Análisis para establecer diferencias en los lineamientos de los actos administrativos y la jurisprudencia respecto de factores de remuneración y liquidación de empleados municipales*. [Tesis Pregrado, Universidad Escuela de Administración, Finanzas e Instituto Tecnológico]. <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/c8b60354-1fd2-4014-8938-a8c539e1aa42/content>
- Cabanellas, G. (1997). *Diccionario Jurídico Elemental*. EDITORIAL HELIASTA S.R.L.
- Calderón, P. (2007). *Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (LOSCCA), y la Iniquidad Remunerativa en el Sector Público ecuatoriano, Proyecto de Reforma*. [Tesis de maestría, Instituto de Altos Estudios Nacionales]. <https://repositorio.iaen.edu.ec/bitstream/24000/6426/1/Tesis%20Calder%C3%B3n.pdf>

- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. CLAD. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>
- Comisión de Legislación de Ecuador (1978, 10 de abril). *Codificación 1978 de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa de 1964*. Registro Oficial No. 574. https://oig.cepal.org/sites/default/files/1978_leyserviciocivil_ecu.pdf
- Congreso Nacional del Ecuador (1959). *Ley de Carrera Administrativa*. Publicado el 30 de octubre de 1959. https://oig.cepal.org/sites/default/files/1978_leyserviciocivil_ecu.pdf
- Congreso Nacional del Ecuador (2003, 6 de octubre). *Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público*. Registro Ofic. Nro. 184. <https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/816/1/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Servicio%20Civil%20y%20Carrera%20Administrativa.pdf>
- Congreso Nacional del Ecuador (2005 de 16 de diciembre). *Código del Trabajo*. Codificación 17. Registro Oficial Suplemento 167. Última modificación: 12-sep.-2014. https://www.ces.gob.ec/lotaip/2020/Junio/Literal_a2/C%C3%B3digo%20del%20Trabajo.pdf
- Consenso de Santa Cruz (2003). *V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Secretaría General Iberoamericana. [https://www.segib.org/wp-content/uploads/VConferenciaministrosadministracionpblica\(1\).pdf](https://www.segib.org/wp-content/uploads/VConferenciaministrosadministracionpblica(1).pdf)
- Corte Nacional de Justicia del Ecuador (2013). *Resolución No. 281-2013, Proceso No. 323-2012*. CNJ: https://www.cortenacional.gob.ec/cnj/images/pdf/sentencias/contencioso_administrativo/2013-PDF/Resolucion%20No.%20281-2013.pdf
- Corte Nacional de Justicia del Ecuador (2019). *Juicio Laboral Nro. 13313-2017-00481*. Portal Corte Constitucional: http://doc.corteconstitucional.gob.ec:8080/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/55ed191-5e72-4910-bd41-6f0ca607e036/acto_impugnado_0661-19-ep.pdf?quest=true
- Espinoza Beltrán, V. Y. y Cachipuendo Vásquez, M. V. (2024). El Sistema Integrado de Administración del Talento Humano, un enfoque en el Sector Público Ecuatoriano. *Podium*, 45, 33–52. <https://doi.org/10.31095/podium.2024.45.3>

Presidencia de la República del Ecuador (2010 del 4 de febrero). *Decreto Ejecutivo N°225. Portal Único de Trámites Ciudadanos.*

<https://www.gob.ec/sites/default/files/regulations>
https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJ1dWlkIjoimThjMjk0ZmYtZTkwZC00MTE4LWE2MzctZWVhM2M5ZThmYTJKLnBkZiJ9

Redrobán Barreto, W. E. (2021). La gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados ecuatorianos como protagonistas en el proceso de descentralización. *Sociedad & Tecnología*, 4(S2), 723–736.
<https://doi.org/10.51247/st.v4iS2.181>

Rivadeneira Cabezas, V.E. (2019). *Reforma constitucional en el Ecuador a la luz de la teoría democrática de la Constitución: Un análisis desde su realidad jurídica a partir de 1978*. [Tesis de pregrado inédita, Universidad Andina Simón Bolívar].
<https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/9960/1/SM366-Rivadeneira-Reforma.pdf>

Torres Maldonado, A. (2020). Solución de conflictos de competencias municipales. Ecuador. *Revista Derecho del Estado*, (45), 211-243.
<https://www.redalyc.org/journal/3376/337662821008/>

Turizo-Tapias, H. (2019). La función pública, organización y direccionamiento: fundamento esencial en la administración pública. *Revista Científica Anfibios*, 2(2), 60-80. <https://doi.org/10.37979/afb.2019v2n2.51>

Villavicencio, L. (2020). Régimen laboral de las empresas públicas ecuatorianas. *Revista de la Facultad de Jurisprudencia RFJ*, 7(7), 341-379.
<https://doi.org/10.26807/rfj.v7i7.255>

Conflicto de intereses: Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

Contribución de los autores: Los autores participaron en la búsqueda y análisis de la información para el artículo, así como en su diseño y redacción.