

Mandato de Renuncia Voluntaria en Ecuador

RESUMEN

Las siguientes líneas exponen los resultados obtenidos del análisis de una investigación cuyo objetivo principal fue analizar las demandas a instituciones públicas por afectados al Decreto N° 813 que crea la Renuncia Voluntaria Obligatoria con Indemnización. Para llevar a cabo la revisión de dichos procesos judiciales se consultaron en la página web de la Función Judicial de Manabí los procesos llevados a cabo desde septiembre del 2011 a diciembre del 2012, con el fin de determinar en qué estado se encontraban 286 procesos.

PALABRAS CLAVE: renuncia voluntaria; mandato; compensación; web judicial; cesantía

ABSTRACT

Through these lines, the results of the analysis of a research were presented and their main objective was to analyze the lawsuit to public institutions that was conducted by the people affected with Decree # 813 that creates the Voluntary Resignation with Mandatory Compensation. To carry out a review of these law suits on the website of the Judicial Function of Manabi, 286 processes executed from September 2011 to December 2012 were consulted in order to determine at what stage of the proceedings these processes were in.

KEY WORDS: Resignation voluntary, mandatory, compensation, lawsuit, cessation

 MARCELO FARFÁN INTRIAGO
 Universidad San Gregorio de Portoviejo
 mfarfan@sangregorio.edu.ec

ARTÍCULO PRESENTADO PARA REVISIÓN: 21 DE ABRIL DE 2015
 ARTÍCULO ACEPTADO PARA PUBLICACIÓN: 16 DE MAYO DE 2015

Salud Pública no se quiso brindar la información requerida, aunque de manera extra oficial se conoce que es la institución pública que reportó mayor número de desvinculaciones de servidores a través de la renuncia obligatoria; el Gobierno Provincial no respondió al oficio enviado para llevar a cabo la investigación, pero de manera extra oficial la encargada de la Dirección del Talento Humano informó que treinta y seis servidores fueron desvinculados por la renuncia obligatoria.

Al ser preguntados acerca de la afectación (percepción afectiva) el 27% de los encuestados considera que la renuncia obligatoria les causó ansiedad, mientras que un 23% respondieron que no sintieron ninguna afectación; Por otra parte un 20% estima que la renuncia obligatoria les provocó angustia. La mayoría de los encuestados manifestaron que se sintieron afectados por el decreto ejecutivo que crea la renuncia obligatoria con indemnización, sin embargo, al no demandar, lo que se manifiesta es una sensación de resignación por parte de ellos.

Los análisis de las entrevistas realizadas manifiestan también una falta de confianza en la justicia ecuatoriana. Esto es manifestado por una parte al informar la percepción sobre la lentitud de los procesos judiciales, que oscilan entre 6 y 8 años. En palabras de dos entrevistados: "Para qué voy a perder el tiempo si al Estado no se le puede ganar un juicio" (Informante 1. Entrevista personal, agosto 2013); o por ejemplo: "Para qué voy demandar si un juicio de éstos dura 8 años y capaz que cuando éste se gane o pierda, ya estoy muerto" (Informante 2. Entrevista personal. Agosto 2013).

En otros casos, se considera que no existe independencia en la administración de justicia por la interferencia del poder ejecutivo. Es decir, los entrevistados prefieren no sentirse con sensación de agobio e incertidumbre al demandar judicialmente y evitar así gastos judiciales. Esto es más que manifiesto una vez transcurrido tiempo y percibido que su causa no tendría el éxito deseado, a pesar de que el acto que los desvinculó de la administración pública es ilegal e inconstitucional. Más categórico se muestra aun otro de los entrevistados, cuando expone su criterio racional acerca de los costes y beneficios que le reporta la situación "¿Para qué voy demandar? Mejor me dedico a invertir el dinero y a hacerlo producir antes que gastar el dinero en abogados y jueces" (Informante 3¹. Entrevista personal. Agosto 2013).

El siguiente cuadro muestra las experiencias percibidas en cuanto a lo que supuso económicamente el proceso.

INTRODUCCIÓN

Una vez realizado el análisis cuantitativo, se procedió a efectuar un total de cuarenta y siete encuestas a los ex servidores públicos, cuyo análisis concluye que la afectación causada por el decreto que crea la renuncia voluntaria obligatoria con indemnización, no tuvo como efecto que todos demandaran ante el órgano jurisdiccional competente, debido a que los ex servidores manifestaron que los motivos por los cuales no impugnaron judicialmente la cesación fueron: la pérdida de confianza en la Administración de Justicia, puesto que demandarían al mismo Estado; otros se conformaron con el monto de indemnización recibido; otros más esperaban esa resolución porque tenían años de trabajo y querían jubilarse; y, otros porque se sintieron satisfechos

Se concluye que en el año 2011, diecisiete personas, en calidad de Procuradores Comunes representando a un grupo de compañeros de las entidades en las que laboraban, demandaron a instituciones públicas por haber sido desvinculados por el Decreto.

ANÁLISIS DE RESULTADOS

De las personas entrevistadas, diecisiete, 9 laboraron en el Ministerio de Salud Pública y 8 en el Ministerio de Transportes y Obras Públicas. Asimismo, la investigación expone que dicho decreto ha sido aplicado en el Ministerio de Ambiente a 6 servidores; en el Ministerio de Educación no se ha aplicado; en el Banco del Estado no se ha desvinculado a ningún servidor a través de dicha modalidad; en el Consejo Provincial de Manabí a 4 personas; en el Ministerio de Transportes y Obras Públicas a dieciséis personas; en el Ministerio de Cultura y Patrimonio, una persona; en la Contraloría General del Estado no quisieron brindar la información requerida, aunque de manera extra oficial se pudo constatar que 6 personas salieron de dicha institución a través de esta modalidad; en el IESS no se ha registrado ningún servidor; en el Centro de Privación de personas adultas El Rodeo, se desvincularon a cuarenta y ocho personas; en la Fiscalía General del Estado no se ha utilizado el Decreto 813; en la Dirección Provincial de

1) Sostenibilidad financiera y familiar: Al no contar con los recursos de su trabajo desempeñado en la Institución ¿Cuáles fueron sus experiencias?

ALTERNATIVAS	FRECUENCIA	PORCENTAJE
Su presupuesto se limitó	31	54%
La estructura familiar se fragmentó	12	21%
Ninguno	13	23%
Otros impactos	1	2%
TOTAL	57	100%

Fuente: elaboración propia

Como podemos observar, más de la mitad de los encuestados (54%) vieron limitado su presupuesto, y más de una quinta parte (21%) vieron repercusión en una fragmentación de su núcleo familiar. Por otro lado, casi una cuarta parte (23%) observaron no les causó ningún efecto. Este es uno de los resultados más relevantes de la investigación, ya que los servidores encuestados han visto limitado su presupuesto familiar como consecuencia de haber sido cesados mediante la renuncia voluntaria obligatoria con indemnización. A esta limitación económica se le añade una limitación laboral, por cuanto quedan limitados en el desempeño de cargos públicos, lo que posteriormente puede repercutir en su movilidad social y laboral, en su status, etc.

Relacionado con esto último observamos que el 35% de los encuestados cree que luego de la renuncia obligatoria su actividad emocional se mantuvo fuerte mientras que un 31% considera que no cambió; en cambio un 21% dijo que se mantuvo medianamente fuerte; y, apenas un 13% de los encuestados establece que su actividad emocional fue débil luego de la cesación. Estos indicadores muestran que la mayoría de los ex servidores públicos encuestados consideran que a pesar de todos los problemas económicos que tuvieron luego de la renuncia obligatoria, su actividad emocional se mantuvo fuerte o medianamente fuerte.

Al ser preguntados por su percepción acerca de su equilibrio emocional, 4 un 26% de los encuestados consideran que se alteró fuertemente mientras que el mismo porcentaje determina que se mantuvo poco alterado luego de la renuncia voluntaria obligatoria; Por otra parte el 30% de los encuestados establecen que no se alteró su estado emocional; y, apenas un 18% dijo que se alteró medianamente.

Al ser preguntados acerca de signos emocionales acaecidos durante el proceso vivido, un 31% de los encuestados respondieron que su equilibrio psicológico no se alteró; mientras que un 27% de los encuestados tuvo insomnio luego de la renuncia voluntaria obligatoria; en cambio un 26% de los encuestados establece que estuvieron irritables; y

el resto de encuestados definió otras reacciones. Se puede afirmar que una mayoría de los encuestados tuvieron afectaciones psicológicas luego de ser notificados con la renuncia obligatoria con indemnización. Hasta un 16% de los encuestados respondieron que sufrieron de stress agudo.

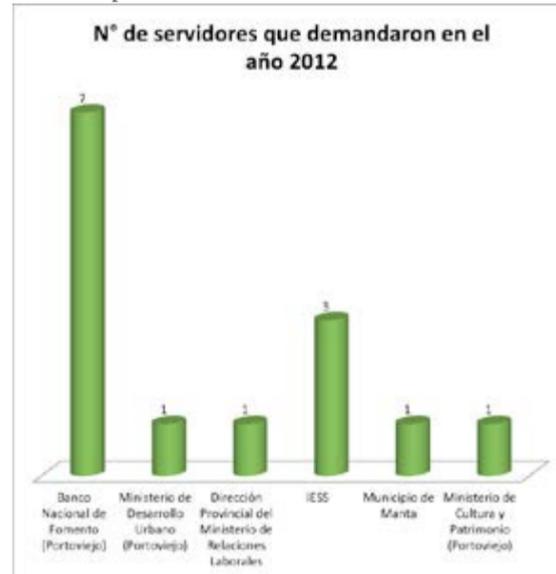
En los Centros de Privación de Personas Adultas de Manabí (Ministerio de Justicia) en el año 2011 fueron desvinculadas 7 personas del personal administrativo y 2 de seguridad y vigilancia, en el año 2012 en el mes de mayo fueron desvinculadas 26 personas del personal administrativo, y en agosto de 2012 fueron cesados 8 personas del personal administrativo y 5 del personal de seguridad y vigilancia; en el Ministerio de Cultura y Patrimonio de Manabí, fue desvinculada una persona a través de la renuncia voluntaria obligatoria; en el Ministerio de Ambiente, 6 servidores fueron cesados a través del decreto 813; en el Banco de Fomento, se pudo obtener la información de 7 personas que fueron desvinculadas mediante la renuncia voluntaria obligatoria, porque demandaron a la institución en el Tribunal Contencioso Administrativo, pero se cree que existen más servidores cesados a través de esta modalidad; en el Consejo Provincial de Manabí, en cambio, fueron notificadas 9 personas con la renuncia voluntaria obligatoria con indemnización; en la Contraloría General del Estado no se pudo obtener información directa de la Institución, pero el Dr. José María Urbina Sánchez fue uno de los servidores cesados mediante renuncia obligatoria, quien supo decir que en total fueron 6 servidores notificados; en el Ministerio de Salud de Manabí, se conoce de manera extraoficial que fue una de las instituciones con más renuncias voluntarias obligatorias en la provincia, pero no proporcionaron información respecto al número exacto de los servidores cesados, mientras que se conoce que 12 personas demandaron en el TCA a la Dirección de Salud de Manabí por ser cesados con la renuncia voluntaria obligatoria con indemnización; en la Dirección Provincial del Ministerio de Transportes y Obras Públicas fueron desvinculadas 16 personas mediante esta modalidad; mientras que en las Direcciones Provinciales de los Ministerios de Relaciones

1. Dada la complejidad del caso analizado y para evitar posibles sanciones, se ha estimado para este estudio guardar el anonimato de los informantes entrevistados

Laborales y de Desarrollo Urbano, fueron cesados 1 personas en cada uno de ellos.

Según el trabajo de campo realizado en el Tribunal Contencioso Administrativo N° 4 con sede en Portoviejo, en el año 2011 a partir de agosto a diciembre, se presentaron 16 demandas impugnando la renuncia voluntaria obligatoria con indemnización, de las cuales 8 se propusieron en contra de la Dirección Provincial de Salud Pública, otras 9 contra la Dirección Provincial de Transporte y obras Públicas; y 2 servidores de la Dirección de rehabilitación Social y al Ministerio de Justicia interpusieron acción de protección.

Según la información obtenida a través de las Instituciones Públicas y la página de Consulta de Causas de Manabí, se puede establecer que en el año 2012 un total de 14 personas impugnaron la renuncia voluntaria obligatoria con indemnización con la que fueron cesados; 7 demandas se propusieron en contra del Banco Nacional de Fomento; 3 en contra del IESS; y en contra de las Direcciones del Ministerio de Desarrollo Urbano, Ministerio de Relaciones Laborales, Ministerio de Cultura y en el Municipio de Manta se propusieron una demanda en contra de cada una de estas Instituciones.



Fuente: elaboración propia

CONCLUSIONES

El trabajo de campo realizado en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Manabí y Esmeraldas, demostró que el número de causas accionadas por presuntos afectados por compra de renuncias obligatorias con indemnización, es menor a la cantidad de servidores públicos cesados de sus funciones con este mecanismo (107 individuos fueron detectados en la provincia, y sólo 33 de ellos interpusieron demandas entre los años 2012 y 2013); información que se ha deducido de la comparación de resultados, obtenidos mediante tabulación de datos, entre las respuestas a los oficios que solicitaban información al respecto y la consulta de causas afines en la red electrónica de la Función Judicial (y su posterior constatación en los archivos físicos relativos del Tribunal Contencioso Administrativo de Manabí); lo que indica que únicamente un 30% (cifra aproximada) de los afectados han demandado tutela judicial ante la Justicia ordinaria, a través de sus respectivos Órganos Jurisdiccionales.

La mayoría de ex servidores se sintieron afectados por el Decreto Ejecutivo Nro. 813 que crea la renuncia voluntaria obligatoria con indemnización; sin embargo, al no haber

acudido a demandar ante el órgano jurisdiccional competente, se aprecia que hubo resignación por parte de ellos.

1. El 21% de la muestra marco como respuesta a la segunda pregunta de la encuesta, la opción que establecía que la estructura familiar se fragmentó, al no contar con los recursos de su trabajo desempeñado en la respectiva institución pública; este segmento de la población resulta relevante, por poder considerarse como los afectados más visibles, debido a su separación del servicio público.

2. Un 35% de los encuestados considero en lo relativo al entorno familiar: que su actividad emocional en su núcleo familiar recibió alteraciones fuertes por causa de su renuncia obligatoria. Dato que concuerda con las respuestas anteriores, y confirma la afectación considerablemente alta que sufrieron ciertas personas cesadas de sus empleos en el sector público.

3. El 26% de la muestra juzgó que el equilibrio emocional de su individualidad fue muy alterado; es decir, que la afectación repercutió directa y personalmente en ellos.

4. De los encuestados, el 69% mostró algún trastorno externo derivado de la afectación de su equilibrio psicológico: insomnio (27%),



irritabilidad (26%), llanto (9%), y otras reacciones (7 %).

5. Un 31% de la muestra indicó padecer alguna patología severa, como consecuencia de la afectación sufrida debido al hecho de ser desvinculado de la función pública: stress agudo (16%), gastritis (6%), cefalea (3%), alteraciones a la presión sanguínea (2%), alergias (2%), otras alteraciones digestivas (2%).

Los resultados tabulados, demuestran que la afectación causada por el Decreto Nro. 813 que crea la renuncia voluntaria obligatoria con indemnización, resultó tener una incidencia menor de la prevista en los perjudicados, considerando que los ex servidores manifestaron que los motivos por los cuales no demandaron fueron: unos por la pérdida de confianza en la Administración de Justicia, puesto que demandarían al mismo Estado; otros se conformaron con el monto de indemnización recibido; otros porque esperaban esa resolución porque tenían años de trabajo y querían jubilarse; y, otros porque se sintieron satisfechos.

Los derechos de los servidores públicos, no tan sólo en Manabí sino también en el resto del país, fueron afectados por el Decreto presidencial que crea la renuncia voluntaria obligatoria con indemnización; ya que ésta fue instituida mediante el artículo in-numerado añadido a continuación del 108 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, lo que violenta el Principio de reserva de Ley o dominio legal, al pretender mediante una norma reglamentaria cambiar el espíritu de la Ley contenido en la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) en cuanto a estabilidad laboral; esto sin perjuicio, de que incluso incorporando el artículo en cuestión a la Ley respectiva, cabría discutir si no vulnera alguna norma jurídica por algún otro factor (como por ejemplo, por la contradicción de la expresión renuncia voluntaria). Además, vale recalcar que la disposición reglamentaria debatida es controversial, por disminuir los derechos de los servidores del régimen de carrera pública; si bien por una parte facilita que la administración pública tenga mayor dinamismo al momento de sustituir y reformar su fuerza laboral, por otra parte se debilita uno de los pilares clásicos de la función pública: la estabilidad laboral que sirve para que los agentes públicos obtengan experiencia y especialización en sus competencias, tranquilidad emocional al no estar preocupados por una posible inestabilidad, y afecto hacia la institución administrativa en la que laboran.

En la investigación realizada en Manabí se pudo observar que existe confusión o desconocimiento, en la mayoría de funcionarios o servidores públicos a quienes se dirigieron los oficios requiriendo información, en relación a la diferencia entre las

figuras: compra de renuncias con indemnización y compra de renuncias obligatorias con indemnización. La compra de renuncias con indemnización contemplada como caso de cesación definitiva, en el literal k del artículo 47 de la LOSEP, no se refiere a la ilegal compra de renuncias obligatorias con indemnización que arbitrariamente establece el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público; el término renuncia implica abandono voluntario (consentimiento), lo que demuestra que el espíritu de la ley en la LOSEP, jamás fue el de establecer una norma que ultraje los derechos de los servidores públicos; la expresión renuncias obligatorias constituye lo que en retórica se denomina un oxímoron, dos conceptos de significados opuestos en una sola expresión y cuyo sentido literal constituye un absurdo (por lo que es poco común y riesgoso usar esta figura literaria para la redacción de normas jurídicas, por tener éstas un significado y una interpretación muy literales; se utiliza especialmente en algunos tipos de poesía, donde se atiende al sentido metafórico de la expresión), por lo que se considera que la utilización del término renuncias obligatorias en el Decreto Nro. 813 y posterior reforma del Reglamento a la LOSEP, fue improcedente.

RECOMENDACIONES

Difundir el presente trabajo a la comunidad gregoriana y a la comunidad portovejense, para dar a conocer los resultados de la investigación realizada por la Universidad San Gregorio de Portoviejo; lo cual facilitará el aprendizaje de temas jurídicos y sociales relevantes, trascendentales, y de general importancia. ■■

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Asamblea, C. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Editorial Jurídica Ecuador.
- López Zurita, R. L., & López Zurita, R. L. (2013). Necesidad de derogar el decreto ejecutivo 813, ante la inconstitucionalidad de la compra de renuncia obligatoria con indemnización, establecida en la LOSEP del sector público (Doctoral dissertation).
- Molina Andrade, W. P. (2014). Análisis del Decreto Ejecutivo No. 813, publicado en el Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011: una aproximación teórico práctica.
- ORGÁNICA, R. G. A. L. L. DEL SERVICIO PÚBLICO. Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador.

