

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2807>

Las Unidades de Administración de Talento Humano y los contratos ocasionales, un estudio del caso 11203-2024-00326 del Gobierno Provincial de Loja

Human Talent Management Units and temporary contracts, a study of case 11203-2024-00326 of the Provincial Government of Loja

Dany Renan Torres Riofrío

dany.torres@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0004-8531-9404>

Universidad Nacional de Loja

Loja – Ecuador

Artículo recibido: 02 de octubre de 2024. Aceptado para publicación: 16 de octubre de 2024.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

Los principios rectores de la administración pública están plasmados en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica de Servicio Público, cuyos textos normativos hacen énfasis en la prohibición de la precarización laboral. Sin embargo, en la práctica se vulneran estos enunciados, cuando se hace un mal uso de los contratos ocasionales, que sirven únicamente para satisfacer necesidades institucionales de carácter no permanente. El objetivo de la investigación fue indagar el régimen que regula los contratos ocasionales en el Ecuador y evaluar su impacto en los derechos y la seguridad laboral de los servidores públicos, para lo cual se realizó un análisis sobre la omisión de principios constitucionales por parte de las Unidades Administrativas de Talento Humano en la aplicación de contratos ocasionales en el Gobierno Provincial de Loja, tomando para ello un caso de estudio. La metodología empleada fue cualitativa, con elementos descriptivos sobre criterios doctrinales y jurídicos de estudios previos sobre el tema, así como el análisis de la Constitución de la República; la Ley Orgánica de Servicio Público; y, otras leyes pertinentes. Entre los principales resultados se destaca que la aplicación de contratos ocasionales en el Ecuador se da en un contexto de vulneración de derechos de los trabajadores, lo que implica que a pesar de que, en la normativa vigente, en particular la Ley Orgánica de Servicio Público, existan límites claros sobre la temporalidad y las condiciones de esta modalidad contractual, no se los está aplicando correctamente.


Palabras clave: servicio público, contrato ocasional, precarización laboral, seguridad laboral, estabilidad laboral

Abstract

The guiding principles of public administration are set forth in the Constitution of the Republic of Ecuador and in the Organic Law of Public Service, whose normative texts emphasize the prohibition of job insecurity. However, in practice these statements are violated when there is misuse of occasional contracts, which serve only to satisfy institutional needs of a non-permanent nature. The objective of the research was to investigate the regime that regulates occasional contracts in Ecuador and evaluate its impact on the rights and job security of public servants, for which an analysis was carried out on the omission of constitutional principles by the Human Talent Administrative Units in the application of occasional contracts in the Provincial Government of Loja, taking a case study for this purpose. The methodology used was qualitative, with descriptive elements on doctrinal and legal criteria from

previous studies on the subject, as well as the analysis of the Constitution of the Republic; the Organic Law of Public Service; and other relevant laws. Among the main results, it is highlighted that the application of occasional contracts in Ecuador occurs in a context of violation of workers' rights, which implies that despite the fact that in the current regulations, in particular the Organic Law of Public Service, there are clear limits on the temporality and conditions of this contractual modality, they are not being applied correctly.

Keywords: public service, temporary contract, job insecurity, job security, job stability

Todo el contenido de LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, publicado en este sitio está disponibles bajo Licencia Creative Commons. 

Cómo citar: Torres Riofrío, D. R. (2024). Las Unidades de Administración de Talento Humano y los contratos ocasionales, un estudio del caso 11203-2024-00326 del Gobierno Provincial de Loja. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 5 (5), 2699 – 2713. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2807>

INTRODUCCIÓN

Los contratos ocasionales son una figura contractual estipulada en el artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público (2010) y regulada por el Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público (2011). Por su naturaleza, esta modalidad contractual debe aplicarse para satisfacer necesidades institucionales no permanentes. No obstante, se ignora la naturaleza ocasional de esta forma de empleo, utilizándola como una constante, lo que resulta en una violación del derecho a la estabilidad laboral y en precarización del trabajo. Además, esto se contrapone a lo que determina la Constitución de la República del Ecuador (2008), en sus artículos 277 y 327, referente a los principios de eficacia, eficiencia y calidad, y la prohibición de la precarización, respectivamente; y, la Disposición General Décima Sexta de la Ley Orgánica de Servicio Público.

Por tal razón, el estudio tiene como objetivo determinar si las Unidades de Administración del Talento Humano cumplen con la normativa que regula los contratos ocasionales y su vinculación con los derechos de los servidores públicos y la precarización laboral. Para ello, se examinó el marco jurídico relacionado con la aplicación de estos contratos en la administración pública ecuatoriana y se empleó el caso concreto de la Unidad de Administración del Talento Humano del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja, en donde se evaluó el adecuado cumplimiento de las normas relativas a la duración de los contratos ocasionales y la convocatoria oportuna de concursos de méritos.

Esto es una realidad que se la puede vislumbrar en diferentes instituciones del Estado, como es el caso del Gobierno Provincial de Loja, institución que ha sido sujeto de medidas en la vía jurisdiccional, mediante la interposición de acciones de protección por parte de servidores públicos para hacer valer sus derechos, servidores a los cuales se los mantenía bajo la modalidad de contrato ocasional a pesar de haber superado el término establecido en el Artículo 58 de la Ley de Servicio Público.

En la mencionada institución se ha activado la jurisdicción constitucional y también la vía contencioso administrativo, con la finalidad de reclamar por la vulneración de los derechos de los servidores que prestan sus servicios bajo la modalidad de contrato por servicios ocasionales, tal como se puede denotar en el proceso judicial número 11203-2024-00326, el cual es materia del presente estudio.

La importancia de la investigación radica en que se observó si la incorrecta aplicación de los contratos de servicios ocasionales vulnera los derechos de los servidores públicos en el contexto específico, además de atentar contra principios y normas constitucionales de la administración pública ecuatoriana. Además, reviste de importancia analizar los principios de eficiencia, eficacia y calidad en la aplicación de esta modalidad contractual para evaluar si los derechos de los servidores públicos están adecuadamente protegidos.

Respecto a la revisión de literatura, el artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador define el trabajo como un derecho y un deber social y económico, fuente de realización personal y base de la economía. La legislación ecuatoriana reconoce y garantiza el derecho al trabajo en todas sus formas, estableciendo para los trabajadores derechos y obligaciones conforme a la ley (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Artículo 33).

La Constitución de la República del Ecuador (2008), en el Artículo 24, establece que el trabajo es una oportunidad para el alcance de una vida digna y la satisfacción de las necesidades básicas personales y familiares. Para Ostau de Lafont (2009) el derecho laboral es proteccionista, ya que el trabajador no puede competir en igualdad de condiciones con su empleador, por lo que el Estado debe proteger al trabajador y velar por su correcto desarrollo en el cumplimiento de sus funciones. Según García (2012) el trabajo es un conjunto de normas que resguardan los esfuerzos materiales e intelectuales de la vida

humana, lo que implica que el trabajo es una prestación libre, controlada y remunerada por el empleador, quien obtiene una ganancia económica.

Por su parte, el trabajo digno es un fenómeno multidimensional que involucra una serie de factores cuantitativos y cualitativos que lo determinan en diferente medida. A saber, Aleksynska et al. (2019) en el informe ejecutivo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mencionan que, en lo referente a la calidad del trabajo “se analizan siete dimensiones que son el entorno físico, la intensidad del trabajo, la calidad del tiempo de trabajo, el entorno social, las competencias y la evolución, las perspectivas y los ingresos”.

Asimismo, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) establece la noción de trabajo decente para hacer referencia a empleos con ingresos dignos que favorecen la protección social del trabajador y su familia, mejoran la calidad de vida y estimulan la incorporación en la actividad productiva (Lasso y Frasser, 2015). En la misma línea, Ghiotto y Pascual (2010) sostienen que, bajo la visión de la OIT, “todas las formas de trabajo pueden ser fuentes de bienestar y de integración social si están debidamente reglamentadas y organizadas”, por lo que se pueden establecer límites a los niveles de mercantilización en los que puede convertirse el trabajo si no se ha evitado que suceda este fenómeno social, político y jurídico.

En consecuencia, uno de los principales objetivos es la estabilidad laboral. Boscan (2015) sugiere que la estabilidad en el trabajo es un derecho fundamental de los trabajadores, puesto que esto garantiza su permanencia en el empleo. Por su parte, Pedraza et al. (2010) expresaron que la estabilidad laboral debe ser estudiada como un fenómeno compartido entre las dos partes: empleado y empleador, por lo que existe una responsabilidad compartida mientras exista un interés de generar valor a un bien o servicio que se esté ofertando en determinadas condiciones.

En lo referente al sector público, Parra (2005) sostiene que un servidor público es una persona que presta servicios a una entidad del Estado a cambio de una remuneración. El Artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador (2008) define a los servidores públicos como todas las personas que trabajen o presten servicios en el sector público. El sector público en Ecuador se comprende de los organismos y dependencias de las cinco funciones del Estado, las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado, 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 conforme lo prescrito en el Artículo 225 de la Constitución de la República del Ecuador (2008).

En el país toda persona tiene derecho al trabajo, considerado un deber social del Estado. En cuanto a sus derechos, la Constitución del Ecuador establece que los ciudadanos ecuatorianos disfrutarán de los derechos definidos en la normativa correspondiente. En este sentido, el Estado promueve el empleo y genera políticas para garantizar un ambiente adecuado que proporcione seguridad y bienestar al trabajador (Valencia, 2016). Además, los derechos de los servidores públicos son irrevocables e irrenunciables, al ser personas contratadas por el Estado que prestan servicios personales bajo remuneración, gozan de los mismos derechos que otros trabajadores. Su modalidad es bajo relación de dependencia y subordinación, con horarios de trabajo establecidos por una entidad estatal (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010, artículo 58).

La Corte Constitucional del Ecuador ha elaborado un concepto importante acerca del contrato por servicios ocasionales, en los siguientes términos:

Por definición, el contrato de servicios ocasionales es un contrato bilateral que regula la relación laboral entre una persona natural y una entidad pública (Estado) a través del cual, la persona accede a la administración para prestar sus servicios lícitos y personales en calidad de servidor público. Este

contrato solemne se encuentra reglado de manera expresa en la legislación ecuatoriana y tiene por objeto la prestación de servicios materiales e intelectuales -vinculados con finalidades específicas a cumplir por parte de la institución (mejoras, proyectos, etc.)-, los cuales serán brindados por el servidor a la administración pública durante un lapso fijo de tiempo. (Corte Constitucional. Sentencia No. 296-15-SEP-CC. Pág. 11)

Esto permite determinar que se trata de un contrato celebrado entre una persona natural y una institución del Estado, a través del cual el contratado accede a la prestación de sus servicios lícitos y personales como servidor público con el objeto de que la institución pueda cumplir sus fines institucionales por un lapso determinado de tiempo. En ese contexto, Pérez (2021) sostiene que “el contrato de servicios ocasionales tiene una extensión máxima de doce meses o el tiempo restante del ejercicio fiscal en curso, no tiene estabilidad ni se consideran incorporados en la carrera administrativa” (p. 216).

El contrato de servicios ocasionales está regulado en el Artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público, en la cual, en sus partes pertinentes, para efectos del presente estudio se establece que:

La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada de forma excepcional por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales no permanentes, previo el informe motivado de la Unidad de Administración del Talento Humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin. Cuando la necesidad institucional pasa a ser permanente, la Unidad Administrativa de Talento Humano planificará la creación del puesto el cual será ocupado agotando el concurso de méritos y oposición. Se considerará que las necesidades institucionales pasan a ser permanentes cuando luego de un año de contratación ocasional se mantenga a la misma persona o se contrate a otra, bajo esta modalidad, para suplir la misma necesidad, en la respectiva institución pública. La Unidad Administrativa de Talento Humano bajo sanción en caso de incumplimiento tendrá la obligación de iniciar el concurso de méritos y oposición correspondiente, tiempo en el cual se entenderá prorrogado el contrato ocasional hasta la finalización del concurso y la designación de la persona ganadora. (Ley Orgánica de Servicio Público, 2010, artículo 58)

Por lo tanto, el contrato de servicios ocasionales puede celebrarse de manera excepcional cuando existan necesidades institucionales no permanentes, es decir transitorias o temporales, y la institución cuente con una partida presupuestaria y disponga de los recursos económicos necesarios. Esta modalidad contractual, en su génesis, no genera estabilidad laboral, ya que se deben ser utilizados para cubrir necesidades temporales. Los servidores públicos sujetos a este tipo de contrato no ingresan a la carrera de servicio público, puesto que es una modalidad que establece la legislación para cuando las instituciones públicas necesitan solventar alguna particularidad temporal.

Conforme lo señalado por la Corte Constitucional del Ecuador, la necesidad institucional pasará a ser permanente, cuando luego de transcurrido un año de celebrado el contrato ocasional se mantenga a la misma persona o se contrate a otra bajo esta modalidad para suplir la misma necesidad. En base a ello, una vez superado el año de trabajo del servidor público, se entendería que las actividades bajo su cargo se han convertido en una necesidad institucional permanente, para lo cual se deberá aplicar lo ordenado por la Corte Constitucional del Ecuador (Corte Constitucional. Sentencia No. 296-15-SEP-CC. Pág. 11).

Sin embargo, en la práctica, Ecuador, pese a ser un Estado Constitucional de derechos y justicia, no garantiza la estabilidad laboral a ciertos servidores públicos bajo contratos ocasionales, incumpliendo lo establecido en los Artículos 1 y 332 de la Constitución (Gavilánez, 2018). En ese sentido, también se vulneran los principios de eficacia, eficiencia y calidad, ya que, por un lado, desnaturaliza los contratos ocasionales al hacerlos permanentes, pero por otro, no reconoce la estabilidad de los servidores que

han pasado un año en este tipo de modalidad contractual, lo que deviene en que esta figura esté siendo utilizada para evadir la ley y responsabilidades constitucionales y legales.

De igual forma, la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto a través de la Sentencia Nro. 048-17-SEP- CC, del 22 de febrero de 2017, en la cual expresa “la suscripción de contratos ocasionales sucesivos e ininterrumpidos más allá de lo dispuesto en la normativa legal pertinente, equivale a la desnaturalización del contrato de trabajo de modalidad ocasional en el servicio público, cuyo objeto es cubrir una emergente necesidad institucional” (Corte Constitucional. Sentencia No. 048-17-SEP- CC, 22 de febrero de 2017. Pág. 22).

Corroborando con ello que constantemente por parte de las Unidades de Administración de Talento Humano se incurre en inobservancia a las normas legales que rigen su accionar, y esta es una de las causas esenciales para que no se cumplan los principios de la administración pública y se vulneren los derechos de los servidores que laboran en esa institución del Estado, fiel reflejo de la situación a nivel nacional.

Este estudio aborda una problemática que ha afectado a numerosas personas que han sido despedidas sistemáticamente después de largos períodos de empleo bajo este tipo de contrato. Por tanto, la investigación se estructura a partir de la siguiente forma. Se inició con el planteamiento teórico que analiza la literatura existente sobre el tema. Posteriormente, se expone la metodología empleada en la investigación. Seguidamente, se presentan los resultados derivados del análisis de los datos, para luego exponer la discusión de estos. Finalmente, se exponen las conclusiones basadas en los hallazgos más significativos.

METODOLOGÍA

Esta investigación se encuadra dentro del enfoque cualitativo, debido a que contiene elementos descriptivos acerca de los contratos ocasionales, sustentados en criterios doctrinarios y jurídicos. Además, con la finalidad de evidenciar si las Unidades de Talento Humano cumplen con lo establecido en la normativa ecuatoriana referente a los contratos ocasionales, centrándose en el análisis de esta modalidad contractual en el Gobierno Provincial de Loja, se recurrió a la presentación de resultados de orden fácticos, lo que le da una naturaleza cualitativa.

Dentro de este enfoque, el método analítico sintético permitió descomponer el objeto de estudio en sus elementos constitutivos (Guanoluisa, 2023, p. 17). Este método permitió analizar la problemática del incumplimiento de los deberes legales de las Unidades de Administración de Talento Humano respecto de la aplicación de los contratos ocasionales de la administración pública, estableciendo cada uno de sus elementos y realizando un análisis para establecer cómo influyó en el problema estudiado.

Asimismo, el método exegético permitió interpretar las normas jurídicas, tanto desde el punto de vista sustantivo como adjetivo, así como la forma en que estas son aplicadas por parte de las autoridades competentes (Martínez, 2023, p. 33). A través de ello, se estudió la relación entre los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y calidad, y la aplicación de los contratos por servicios ocasionales, en relación con el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las Unidades de Administración de Talento Humano en las instituciones públicas ecuatorianas, específicamente en el Gobierno Provincial de Loja.

Entre las técnicas de investigación empleadas se encuentra la consulta documental y bibliográfica que le otorgó al trabajo un sustento teórico y el acopio bibliográfico del estudio desarrollado. Para ello, se analizó el proceso judicial nro. 11203-2024-00326, el cual se constituyó como un estudio de caso en donde se sustentó la inadecuada aplicación del contrato por servicios ocasionales, lo que permitió

evidenciar de una manera fáctica, como se manifiesta el problema en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Loja.

Por su parte, la técnica de observación directa es usada para la revisión del caso seleccionado en el presente estudio, como también para el estudio de la normativa puntual contenida en la Constitución de la República del Ecuador, en la Ley Orgánica de Servicio Público y en el Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público. Asimismo, es empleada para el análisis de la sentencia judicial ejecutoriada en el proceso estudiado planteado en contra del Gobierno Provincial de Loja, y las Sentencias Constitucionales emitidas por la Corte Constitucional al respecto de la aplicación de los contratos ocasionales.

RESULTADOS

Antecedentes

En el proceso judicial número 11203-2024-00326 analizado, el ciudadano Manuel Humberto Carrión Jiménez, presentó una Acción de Protección ante la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja, Provincia de Loja, en contra del Director de Talento Humano, y el Prefecto del Gobierno Provincial de Loja. De acuerdo con la pretensión del accionante, él manifiesta que ha laborado para el Gobierno Provincial de Loja desde el 13 de marzo de 2017 hasta 12 de junio 2017 como Ingeniero Agrícola 2, Servidor Provincial 6, grado 12 bajo la modalidad de servicios ocasionales; cargo que depende de la Dirección General de Riego y Gestión Ambiental, correspondiéndole las actividades y funciones descritas en el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de puestos.

En ese mismo año suscribió un segundo contrato de servicios ocasionales para ocupar el mismo cargo, cuyo periodo de vigencia fue desde el 13 de junio del 2017 hasta el 31 de diciembre del 2017. Posteriormente, en el año 2018, el accionante suscribió un tercer contrato de servicios ocasionales con plazo desde el 02 de enero al 31 de diciembre de 2018. En el año 2019, suscribió un cuarto y quinto contrato de servicios ocasionales, cuyos plazos fueron desde el 01 de enero hasta el 31 de mayo de 2019, y desde el 01 de junio de 2019 al 31 de diciembre de 2019 respectivamente.

De igual manera para el ejercicio fiscal 2020, renovó un sexto y séptimo contrato de servicios ocasionales que tuvieron una duración de seis meses cada uno desde el 01 de enero de 2020 hasta el 30 de junio de 2020, y desde el 01 de julio de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2020. Para el año 2021, se suscribió el octavo contrato de servicios ocasionales entre el compareciente y el GAD Provincial de Loja, con un plazo de duración desde el 01 de enero hasta el 31 de diciembre de 2021. Todos estos contratos fueron para ocupar el mismo cargo de Ingeniero Agrícola 2, Servidor Provincial 6, grado 12 que cumplía desde el primer contrato suscrito.

En el año 2022; al suscribir el noveno y décimo contrato por servicios ocasionales, los mismos simulaban corresponder a contratos de proyectos de inversión. No obstante, las tareas que desempeñó corresponden al cargo descrito en el mismo Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos del GAD Provincial de Loja y no al proyecto para el que supuestamente se lo contrató.

El noveno contrato suscrito por el accionante rigió desde el 01 de enero de 2022 hasta el 31 de diciembre del mismo año, la vigencia del décimo contrato, correspondió al periodo del 03 de enero al 31 de diciembre de 2023. En el objeto contractual se especificó que se lo contrataba como Analista en Sistemas de Riesgo 2, Servidor Provincial 5, grado 11, bajo la modalidad de Servicios Ocasionales, que las actividades y funciones a cumplir serán de conformidad al Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos del Gobierno Provincial de Loja en vigencia. Sin embargo, realizaba las mismas funciones encargadas como Ingeniero Agrícola 2, Servidor Provincial 6, Grado 12, a pesar de

supuestamente tratarse de otro cargo, es más la partida presupuestaria para el cargo coincide con la utilizada en los ejercicios fiscales 2017, 2018, 2019, 2020 y 20221.

En esos contratos se menciona sobre la Resolución de Prefectura Nro. RP-RDE-016-2022 del 26 de abril de 2022, la cual contiene el nuevo Manual Institucional de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos del GPL, el cual permite verificar que, por la reestructuración y reclasificación orgánica, los cargos de Ingeniero Agrícola 2 pasaron a denominarse Analista en Sistemas de Riego 2. Por lo tanto, se refiere el mismo cargo de los años fiscales 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022, tomando en cuenta que la Resolución data del 26 de abril de 2022, siendo recién aplicable para el año 2023.

En base a esos hechos, el accionante alegó que la suscripción de los diez contratos ocasionales sucesivos afectó su derecho al trabajo al promover la precarización laboral, más aún cuando a pesar de ejercer las mismas atribuciones y funciones de ingeniero Agrícola 2 y posteriormente llamado Analista de Sistema de Riego 2, bajo la modalidad de contratos de servicios ocasionales sucesivos e ininterrumpidos durante 6 años y 9 meses, se le notifica el 21 de noviembre de 2023 con el Memorando Nro. GPL-DTH-2023-2784-M, que se da por terminado su contrato de servicios ocasionales.

Lo cual a su criterio les generó una vulneración directa y evidente a sus derechos constitucionales al trabajo y a la seguridad jurídica debido a la precarización laboral por la renovación sucesiva de contratos de servicios ocasionales, la simulación de los dos últimos contratos bajo el nombre de proyecto de inversión, y por la naturaleza del cargo que desempeñaba, el cual se convirtió en una necesidad permanente. Necesidad que se ratifica por cuanto tras su salida se contrata a cuatro servidores públicos para la realización de las actividades que él cumplía en la institución.

Por lo cual el GAD Provincial de Loja, a través de su Unidad Administrativa de Talento Humano, se encontraba en la obligación de convocar al concurso de méritos y oposición, prorrogando el contrato del servidor público quién ejerce la presente acción y cesarlo de sus funciones sólo en el caso de que exista un ganador del concurso, permitiéndole de igual manera al servidor público participar del mismo.

Ante lo expuesto, el accionante pide que la justicia constitucional intervenga y le conceda la reparación de sus derechos constitucionales que han sido vulnerados, a tal efecto pretende que mediante sentencia dictada en la Acción de Protección que presenta, se declare la vulneración de los derechos constitucionales a la seguridad jurídica y al trabajo por precarización laboral; que se deje sin efecto el memorando Nro. GPL-DTH-2023-2784-M de fecha 21 de noviembre de 2023.

También solicita que se proceda de manera inmediata a su reintegro al cargo del cual fue separado de forma inconstitucional hasta que se convoque al respectivo concurso de méritos y oposición y se designe a la persona ganadora; que se ordene el pago de todos los haberes que dejó de percibir, desde la fecha que fue separado de su cargo hasta su reintegro, más los intereses de ley, a su vez pide que el Gobierno Provincial de Loja a través de sus medios de comunicación digital, página web y redes sociales publique la sentencia como un mecanismo de difusión sobre la necesidad de tutelar los derechos de los servidores públicos bajo la modalidad de servicios ocasionales renovados sucesiva e ininterrumpidamente; que se disponga al Ministerio del Trabajo realice una inspección integral sobre la simulación de contratos de servicios ocasionales por proyectos de inversión en todo el Gobierno Provincial de Loja; y por último el pago de los honorarios profesionales de su abogado defensor. (Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja [UJFMNA-LOJA]. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024)

Resolución del Juzgador

El juez que conoció la causa dictó sentencia aceptando la Acción de Protección, y ordenando la reparación material e inmaterial al accionante. La motivación de su decisión permite ahondar en su

criterio jurídico respecto de la existencia de vulneración al derecho al trabajo y a la seguridad jurídica de un servidor público por parte del Gobierno Provincial de Loja.

El juzgador parte de un análisis de los derechos controvertidos materia de la Acción de Protección, primero citando el derecho a la seguridad jurídica consagrado en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador de 2008, y que dice “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes” (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024). Esto, como preámbulo de que el derecho a la seguridad jurídica tiene una protección de carácter constitucional, y su relevancia data de la confianza que tienen los ciudadanos en que las normas que regulan su accionar se encuentren correctamente establecidas en la ley para evitar vulneraciones a sus derechos fundamentales.

Consecuentemente, el Juzgador se refiere al criterio de la Corte Constitucional emanado en el libro Desarrollo Jurisprudencial de la Primera Corte Constitucional, respecto de la seguridad jurídica en el que se califica a la seguridad jurídica como un derecho y, a la vez como una garantía que permite que el contenido, tanto del texto constitucional como de las normas que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sean observadas y aplicadas en todas sus actuaciones por operadores jurídicos y por autoridades públicas investidas de competencia, generando de esta forma en las personas la certeza respecto al goce de sus derechos constitucionales (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024).

Teniendo como criterio del juzgador que el derecho a la seguridad jurídica materializa el respeto a los derechos y asegura que una situación jurídica no será cambiada sino de conformidad con los procedimientos legalmente establecidos. Por lo tanto, este derecho se enlaza a la confianza de los particulares con el orden jurídico y la sujeción de todos, situación que se ve relacionada con el derecho al debido proceso en la garantía de cumplimiento de normas, como ya se ha indicado previamente (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024).

A su vez, se realiza el análisis al derecho al trabajo, establecido en el Artículo 33 de la Constitución, que textualmente, dice:

El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneración y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado. (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024)

El criterio jurídico de la Autoridad establece que el trabajo cuenta con una triple dimensión: como valor fundante del Estado Social de Derecho, que orienta las políticas públicas y medidas legislativas para impulsar condiciones dignas en el ejercicio de la profesión; como principio rector del ordenamiento jurídico, que informa la estructura social del Estado y limita la configuración normativa del legislador, porque impone un conjunto de reglas mínimas laborales que deben ser respetadas; y en tercer lugar, como un derecho y deber social que goza de un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental y de contenidos de desarrollo progresivo como derecho económico y social (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024).

En virtud de lo expuesto, el juzgador advierte que efectivamente el derecho al trabajo es indiscutiblemente:

Un derecho fundamental que merece protección constitucional y que tiene una protección internacional al encontrarse consagrado en tratados internacionales en los que el el Estado ecuatoriano es signatario, tales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en los artículos 4 y 23; el

Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o Protocolo de San Salvador, artículos 6, 7 y 9. (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024)

Para el análisis de fondo el juzgador se refiere al artículo 228 de la Constitución de la República: “El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.” (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024); dando con ello la pauta de que el mecanismo a usarse para designar el cargo de un servidor público es únicamente el concurso de méritos y oposición.

Al respecto de los contratos de servicios ocasionales, el Juzgador establece que:

La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada de forma excepcional por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales no permanentes, previo el informe motivado de la Unidad de Administración del Talento Humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin cuando la necesidad institucional pasa a ser permanente. Para este efecto, la Unidad Administrativa de Talento Humano tendrá que obligatoriamente planificar la creación del puesto el cual será ocupado agotando el concurso de méritos y oposición, previo al cumplimiento de los requisitos y procesos legales correspondientes. Se considerará que las necesidades institucionales pasan a ser permanentes cuando luego de un año de contratación ocasional se mantenga a la misma persona o se contrate a otra, bajo esta modalidad, para suplir la misma necesidad, en la respectiva institución pública. (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024)

De esta forma, se reafirma la obligación que tienen las Unidades Administrativas de Talento Humano de convocar a los concursos de méritos y oposición oportunos velando por el respeto a la ley.

La resolución del juzgador señala que la suscripción de contratos ocasionales sucesivos e ininterrumpidos más allá de lo dispuesto en la normativa legal establecida:

“...equivale a la desnaturalización del contrato de trabajo de modalidad ocasional en el servicio público, cuyo objeto es cubrir una emergente necesidad institucional, precautelando de esta manera el servicio de la administración pública que debe ejecutarse con eficacia y eficiencia. Así, la dilación de la necesidad institucional por sobre el tiempo que establece la ley para la duración de los contratos ocasionales y para su renovación evidencia la necesidad estable del trabajo realizado y la consecuente responsabilidad de la institución pública de convocar a un concurso de méritos y oposición para seleccionar a la persona que cubra el cargo que se requiere...”. (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024)

Para el juzgador resultó claro que el Gobierno Provincial de Loja al desnaturalizar la temporalidad de los contratos ocasionales de trabajo conforme establece la normativa legal pertinente, puso en evidencia que el cargo que ocupaba la parte accionante comportaba una necesidad institucional estable; por lo cual, la institución tenía la obligación de convocar al respectivo concurso de méritos y oposición para conceder, a quien resultase ganador, el nombramiento definitivo y de esta manera asegurar la eficiencia en la administración pública y la legítima expectativa de la accionante de acceder a la carrera administrativa (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024).

El Juez a quo se refiere a los puntos de controversia de la Acción de Protección determinado que efectivamente el accionante laboró a órdenes del Gobierno Provincial de Loja, mediante la suscripción de contratos ocasionales, sucesivos e ininterrumpidos; en calidad de Ingeniero Agrícola 2, Servidor

Provincial 6, grado 12; bajo la modalidad de servicios ocasionales, de conformidad con el Art. 58 de la LOSEP, y Art. 143 de su Reglamento (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024).

Asimismo, que los contratos han sido suscritos con sustento en la misma partida presupuestaria, y que las actividades laborales impuestas al ex servidor público, han sido las mismas durante su permanencia en la institución. Por otra parte, manifiesta que la renovación de los contratos ocasionales, ponen en evidencia incuestionable que el cargo que ocupaba el legitimado activo, comportaba una necesidad institucional permanente (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024).

El Gobierno Provincial de Loja ha omitido lo señalado en el Artículo 58 de la Ley Orgánica de Servicio Público, y su obligación de convocar al concurso de méritos y oposición una vez que se ha superado en demasía el plazo señalado. Tal omisión para el juzgador generó en el accionante, una afectación al verse restringido de la posibilidad de participar en el correspondiente concurso e ingresar a la carrera administrativa como servidor público y poder disfrutar de los derechos que le concedería esa condición (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024).

El Juez en la parte resolutive de la sentencia emitida en el proceso judicial signado con el número 11203-2024-00326, declara:

La vulneración a los derechos constitucionales al debido proceso en las garantías del cumplimiento de normas y derechos; a la defensa, en la garantía de la motivación; a la seguridad jurídica, el derecho al trabajo, a la igualdad y no discriminación; configurándose las exigencias del Art. 40 de la LOGJCC. (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024)

En consecuencia, como medidas de reparación material ordena que:

Se deja sin efecto el Memorando No. GPL-DTH-2023-2784-M, mediante el cual se lo ha notificado al ex servidor con la terminación del contrato No. 034-DPS-2023, por falta de motivación; Otorga un término de 15 días al Gobierno Provincial de Loja para reintegre al señor Manuel Humberto Carrión Jiménez, al cargo que venían desempeñando para la institución mientras se realice el concurso de méritos y oposición de conformidad a la Ley, y el pago de todos los valores que dejó de percibir desde la presentación de su demanda. (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024)

Entre las medidas de reparación inmaterial el Juez ordena el compromiso institucional de no repetición por parte del Gobierno Provincial de Loja, además de la publicación de la sentencia emitida en su página institucional, por último, recuerda la obligación de informar oportunamente al Juzgador el cumplimiento de lo resuelto (UJFMNA-LOJA. Sentencia Nro. 11203202400326, 2024).

DISCUSIÓN

El análisis al proceso judicial nro. 11203-2024-00326 tuvo como efecto verificar la vulneración del derecho al trabajo de un servidor público por parte del Gobierno Provincial de Loja, el sujeto activo en el presente caso planteó la acción jurisdiccional constitucional de Acción de Protección tipificada en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador (2008).

La cual tiene por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales. (Constitución de la República del Ecuador, 2008, artículo 33)

La Acción de Protección va encaminada a lograr la tutela general de los derechos reconocidos en la Constitución y en los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. (Cueva, 2011, p. 400). La Acción de Protección al ser una Garantía Jurisdiccional desarrollada en la norma suprema ecuatoriana constituye un mecanismo primordial para garantizar los derechos de las personas y evitar la vulneración por parte de instituciones del sector público, dado que, por su naturaleza e importancia la Constitución recibe una vigilancia directa, haciendo que su aplicación para la tutela de derechos fundamentales sea más eficaz.

Los resultados alcanzados a partir de la presente investigación dejan en evidencia que en el caso judicial estudiado el Juzgador determinó la vulneración del derecho al trabajo y a la seguridad jurídica de un servidor público por parte del Gobierno Provincial de Loja aceptando el recurso propuesto por el compareciente y ordenando las correspondientes medidas restitutivas.

Esto ha contribuido a consolidar un aporte clave para comprender el alcance de los derechos de los trabajadores respecto a la estabilidad laboral en la contratación en entidades del sector público. Guamani Toapanta (2024) coincide con esto al mencionar que, en el caso de Ecuador, resulta fundamental robustecer el funcionamiento de las Unidades Judiciales para acelerar los procesos y fomentar un criterio uniforme en cuanto a las leyes laborales, de forma que se garantice el pleno respeto de los derechos de los trabajadores.

Se observó que se contravino el derecho a la seguridad jurídica del trabajador consagrado en el artículo 88 de la Constitución de la República del Ecuador (2008). Así, el derecho a respetar y ejercer los derechos está íntimamente ligado a la capacidad de concebir que una ley será siempre lícita y a la fe en el sistema jurídico, lo que garantiza que ninguna ley será distorsionada por acciones no aplicadas, lo cual es un requisito fundamental para todos los individuos. para cumplirlo. Esto es similar a lo expuesto por Juárez-Suquilanda y Zamora-Vázquez (2022), quienes encuentran que, en Ecuador, existió una vulneración a la seguridad jurídica de trabajadores por parte de los jueces de primera instancia, lo que estuvo motivado principalmente por falta de conocimiento constitucional de los administradores de justicia.

Más adelante, se determinó que el derecho al trabajo es indiscutiblemente fundamental en el normal desenvolvimiento de una sociedad y, por esa condición, merece protección constitucional al encontrarse consagrado en tratados internacionales en los que el Estado ecuatoriano es signatario. Esto es semejante con lo que sostienen Ortega-Galarza et al. (2024) en un estudio para Ecuador, en donde determinaron que existió vulneración de derechos de los trabajadores violentando el principio de estabilidad laboral, como resultado de la aplicación del artículo 169 numeral 6 del Código de Trabajo y de la ejecución de la Ley Orgánica de Apoyo Humanitario, lo que se tradujo en despidos intempestivos y la reducción de las jornadas laborales y salario.

El juzgador determinó, que efectivamente el accionante laboró a órdenes del Gobierno Provincial de Loja, mediante la suscripción de contratos ocasionales, sucesivos, desnaturalizando la temporalidad de los contratos ocasionales de trabajo conforme establece la normativa legal pertinente. Además, al evidenciarse que el cargo que ocupaba la accionante comportaba una necesidad institucional estable, debía convocarse al respectivo concurso de méritos y oposición para conceder, a quien resultase ganador, el nombramiento definitivo. Sin embargo, esto no sucedió. Esto contrasta con lo expuesto por Matamoros Vera (2024), quien menciona que los contratos ocasionales fueron diseñados como un mecanismo flexible para abordar necesidades institucionales irregulares, por lo que la flexibilidad ha permitido una mayor sensibilidad ante las circunstancias cambiantes y la ejecución de acciones específicas.

Sin embargo, Matamoros Vera (2024) sostiene que esto podría tener consecuencias que afectan a la estabilidad laboral de los trabajadores, puesto que los contratos de servicios ocasionales están

influenciados principalmente por la inestabilidad laboral. Los contratos no garantizan la estabilidad laboral porque cubren vacantes temporales en instituciones públicas. En consecuencia, existen trabajadores que no están seguros de su capacidad para mantener su empleo a largo plazo y sus contratos pueden ser rescindidos por el empleador en cualquier momento. Más aún cuando la entidad pública obvia la normativa y desnaturaliza la razón ocasional propia de los contratos por servicios ocasionales, los cuales no pueden ser renovados por más de un año para solventar necesidades no permanentes de la institución porque al no cumplirlo se convierten en una necesidad permanente las actividades que realiza el servidor público.

Esto constituye una limitante en el estudio de caso, por lo que será factible analizar en futuras investigaciones cómo establecer equilibrio entre las circunstancias flexibles propias del contrato ocasional y la obligación de las instituciones del sector público de no afectar derechos de los servidores públicos al desnaturalizar la modalidad contractual ocasional.

CONCLUSIÓN

En la investigación se ha identificado la existencia de jurisprudencia en lo referente a la vulneración de derechos de los trabajadores por la aplicación incorrecta de la normativa legal vigente de los contratos ocasionales en Ecuador. Con ello, se ha logrado identificar las principales causas que transgreden estos derechos y los criterios que se han emitido para resolverlos. Para cumplir con el objetivo propuesto, se ha desarrollado un extenso análisis teórico como jurisprudencial a partir de la revisión del caso de estudio.

La investigación permitió observar que la aplicación de contratos ocasionales en el Ecuador se da en un contexto de vulneración de derechos de los servidores públicos, a pesar de que, en la normativa vigente, en particular la Ley Orgánica de Servicio Público, se establecen límites claros sobre la temporalidad y las condiciones bajo las cuales estos contratos deben ser utilizados. No obstante, la práctica ha mostrado una tendencia preocupante hacia la desnaturalización de estos contratos, en la que se utilizan de manera indefinida y sin la debida convocatoria a concursos de méritos y oposición, lo que vulnera los derechos laborales de los servidores públicos.

Finalmente, el uso indebido de contratos ocasionales fuera de los plazos establecidos no sólo va en contra de la ley, sino que también contribuye a que existan escenarios de inestabilidad laboral e incertidumbre en el ejercicio de los derechos laborales. En ese sentido, los servidores públicos pueden ver vulnerada su permanencia en el cargo debido a una mala interpretación de la ley. A la par, el estudio permitió comprender que la inestabilidad derivada de este proceso no sólo afecta a los servidores públicos en términos de seguridad y estabilidad, sino que también podría causar un impacto perjudicial en el entorno familiar y social en el que se desenvuelven, por lo que otros derechos podrían verse transgredidos.

REFERENCIAS

- Aleksynska, M., Berg, J., Foden, D., Johnston, H., Parent, A., y Vanderleyden, J. (2019). Condiciones de trabajo desde una perspectiva mundial. Organización Internacional del Trabajo.
- Asamblea Nacional Constituyente (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional de la República de Ecuador (2010). Ley Orgánica de Servicio Público. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2011). Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Boscan, F. J. M. (2015). La estabilidad laboral: aspectos y procedimientos en la LOTTT. Cuestiones jurídicas, 9(2), 11-27.
- Carta Andina. (2002). Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Guayaquil, Ecuador.
- Constitución de la República del Ecuador [Const]. Art. 225. 28 de septiembre de 2008 (Ecuador).
- Constitución de la República del Ecuador [Const]. Art. 228. 28 de septiembre de 2008 (Ecuador).
- Constitución de la República del Ecuador [Const]. Art. 229. 28 de septiembre de 2008 (Ecuador).
- Constitución de la República del Ecuador [Const]. Art. 24. 28 de septiembre de 2008 (Ecuador).
- Constitución de la República del Ecuador [Const]. Art. 277. 28 de septiembre de 2008 (Ecuador).
- Constitución de la República del Ecuador [Const]. Art. 327. 28 de septiembre de 2008 (Ecuador).
- Constitución de la República del Ecuador [Const]. Art. 33. 28 de septiembre de 2008 (Ecuador).
- Constitución de la República del Ecuador [Const]. Art. 88. 28 de septiembre de 2008 (Ecuador).
- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia n.º 296-15-SEP-CC, del 2021, pág. 11.
- Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 048-17-SEP- CC, 22 de febrero de 2017. Pág. 22.
- Cueva, L. (2011). Acción Constitucional Ordinaria de protección. Quito: Ediciones Cueva Carrión.
- García, P. (2012). Derecho Laboral. Universidad Nacional Autónoma de México. Apuntes Digitales Plan 2012.
- Gavilánez, A. (2018). El contrato de prestación de servicios ocasionales y el principio de estabilidad laboral en el sector público. Universidad Técnica de Ambato.
- Ghiotto, L., y Pascual, R. (2010). Trabajo decente versus trabajo digno: acerca de una nueva concepción del trabajo. Herramienta, 44, 113-120.
- Guamani Toapanta, J. E. (2024). La Justicia Laboral y Reconocimiento del Derecho al Trabajo en el Ecuador. Revista de Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, 8(2), 6867-6889. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i2.11098

Guanoluisa, F. (2023). Apuntes sobre los métodos de investigación y técnicas de recolección de datos utilizadas en investigación jurídica. *Revista Científica*, 1-17.

Juárez-Suquilanda, L. F., y Zamora-Vázquez, A. F. (2022). La Acción de Protección en Ecuador. Importancia de contar con jueces en materia constitucional y garantizar la seguridad jurídica. *Dominio de las Ciencias*, 8(1), 414-429.

Lasso, F., y Frasser, C. (2015). Calidad del empleo y bienestar: un análisis con escalas de equivalencia. *Ensayos sobre política económica*, 33(77), 117-132.

Martínez, I. (2023). Sobre los Métodos de la Investigación Jurídica. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*. <http://dx.doi.org/10.7770/rchdcp-v14n1-art312>

Matamoros Vera, D. C. (2024). Los Contratos Ocasionales: la Necesidad Institucional Frente al Derecho a la Estabilidad de Servidores Públicos en el Ecuador. *Revista de Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 7(5), 10859-10882. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v7i5.11516

Moreta, A. (2023). *Derecho Administrativo Ecuatoriano*. Quito: Ediciones Legalité.

Ortega-Galarza, M., Altamirano-Pérez, H., Trujillo-Avilés, M., y Naranjo-Rodas, P., (2024). Vulneración del derecho a la estabilidad laboral de los trabajadores, una visión de la normativa ecuatoriana. *593 Digital Publisher CEIT*, 9(4), 922-932, <https://doi.org/10.33386/593dp.2024.4.2545>.

Ostau de Lafont, F. (2009). *Tratado de Derecho del Trabajo*. Bogotá: Ibañez.

Parra, W. (2005) *Empleo Público, Gerencia Pública y Gerencia Administrativa*. Bogotá: Ediciones Jurídicas Gustavo Ibañez.

Pedraza, E., Amaya, G., y Conde, M. (2010). Desempeño laboral y estabilidad del personal administrativo contratado de la Facultad de Medicina de la Universidad del Zulia. *Revista de Ciencias Sociales*, 16(3), 493-505.

Valencia, R. (2016). *Los Contratos de Servicios Ocasionales y la Violación a los Derechos Laborales en las Instituciones Públicas del Ecuador*. Loja, Ecuador: Universidad Técnica Particular de Loja.

Villabella, C. (2017). Los métodos en la investigación jurídica, algunas precisiones. *Investigación Científica*, 13-31.