

**LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y
Humanidades, Asunción, Paraguay.**

ISSN en línea: 2789-3855, 2025, Volumen VI

Análisis Jurídico y Comparado del Contrato Ocasional Frente a la Necesidad de Personal de Planta en la Unidad de Inversión Pública Amazónica

Legal and Comparative Analysis of the Occasional Contract in
Relation to the Need for Permanent Staff in the Amazonian
Public Investment Unit

Joel Alexander Lugo Alvarez

joellugo_93@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0008-8661-5079>

Universidad Nacional de Loja

Ecuador

Paz Piedad Rengel Maldonado

piedad.rengel@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-0101-6672>

Universidad Nacional de Loja

Ecuador

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4511>

Artículo recibido: 04 de junio de 2025

Aceptado para publicación: 18 de
septiembre de 2025.

Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.


Redilat
Red de Investigadores
Latinoamericanos

NÚMERO

DOI: <https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4511>

Análisis Jurídico y Comparado del Contrato Ocasional Frente a la Necesidad de Personal de Planta en la Unidad de Inversión Pública Amazónica

Legal and Comparative Analysis of the Occasional Contract in Relation to the Need for Permanent Staff in the Amazonian Public Investment Unit

Joel Alexander Lugo Alvarez

joellugo_93@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0008-8661-5079>

Universidad Nacional de Loja

Ecuador

Paz Piedad Rengel Maldonado

piedad.rengel@unl.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-0101-6672>

Universidad Nacional de Loja

Ecuador

Artículo recibido: 04 de junio de 2025. Aceptado para publicación: 18 de septiembre de 2025.
Conflictos de Interés: Ninguno que declarar.

Resumen

Este artículo analiza el uso desnaturalizado del contrato ocasional en la Unidad de Inversión Pública de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (STCTEA). A través de un enfoque jurídico, doctrinario y comparado, se evidencian las consecuencias de la utilización reiterada de esta figura para cubrir funciones permanentes, en contravención de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y principios constitucionales como la seguridad jurídica, la eficiencia administrativa y la estabilidad laboral. Mediante el estudio de normas, jurisprudencia reciente y encuestas aplicadas a funcionarios y exfuncionarios de la STCTEA, se confirma que esta práctica ha generado pérdida de memoria institucional, retrasos en la gestión de proyectos y afectaciones directas a los derechos colectivos de las comunidades amazónicas. Se propone la institucionalización del personal técnico mediante la creación de plazas permanentes y concursos meritocráticos, como solución estructural para fortalecer la gestión pública y garantizar el desarrollo regional.

Palabras clave: contrato ocasional, estabilidad laboral, desnaturalización, función pública, STCTEA, Amazonía

Abstract

This article examines the misuse of the occasional contract in the Public Investment Unit of the Technical Secretariat of the Special Amazonian Territorial District (STCTEA). Through a legal, doctrinal, and comparative approach, the study reveals the consequences of repeatedly applying this contract type to fulfill permanent roles, violating Ecuador's Organic Law of Public Service (LOSEP) and constitutional principles such as legal certainty, administrative efficiency, and job stability. Based on legal analysis, recent jurisprudence, and surveys of current and former STCTEA staff, findings show institutional memory loss, project delays, and adverse effects on the collective rights of Amazonian communities. The article proposes the institutionalization of technical staff through the creation of

permanent positions and merit-based competitions as a structural solution to strengthen public management and support regional development.

Keywords: occasional contract, job stability, legal distortion, public service, STCTEA, Amazon region

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

Cómo citar: Lugo Alvarez, J. A., & Rengel Maldonado, P. P. (2025). Análisis Jurídico y Comparado del Contrato Ocasional Frente a la Necesidad de Personal de Planta en la Unidad de Inversión Pública Amazónica. *LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades* 6 (4), 3283 – 3298. <https://doi.org/10.56712/latam.v6i4.4511>

INTRODUCCIÓN

En el contexto del derecho laboral y administrativo ecuatoriano, el contrato ocasional representa una figura legal concebida para atender necesidades emergentes, específicas y de corta duración dentro del sector público. No obstante, en las últimas décadas, la aplicación de esta modalidad contractual ha experimentado un uso progresivamente distorsionado en varias instituciones del Estado, afectando el principio de legalidad, el derecho a la estabilidad laboral y la eficiencia en la gestión pública, tal como lo establece la Constitución de la República del Ecuador, (Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008).

Un ejemplo emblemático de esta situación se presenta en la Unidad de Inversión Pública de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (STCTEA), entidad creada mediante la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, con sede en la ciudad de Puyo. Esta unidad, encargada de revisar, priorizar y dar seguimiento técnico a los proyectos de inversión provenientes de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y otras instituciones amazónicas, opera actualmente sin personal de planta, apoyándose exclusivamente en servidores bajo contrato ocasional, muchos de los cuales permanecen en funciones durante años renovando sus vínculos de manera sucesiva. (Ecuador, Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica, 2018).

Este fenómeno genera consecuencias que trascienden lo laboral y se proyectan hacia la planificación y ejecución del desarrollo regional. La alta rotación del personal técnico, la pérdida de memoria institucional, los retrasos en procesos de evaluación de proyectos, y la afectación indirecta a las comunidades amazónicas, son sólo algunas de las problemáticas que derivan de esta práctica.

El presente artículo tiene como propósito realizar un análisis jurídico, doctrinario y comparado del contrato ocasional, evaluando su desnaturalización frente a las funciones estructurales de la Unidad de Inversión Pública de la STCTEA. Con base en normativa nacional, doctrina reciente, jurisprudencia constitucional y el testimonio directo de funcionarios actuales y anteriores de la institución, se evidencia la necesidad de avanzar hacia un modelo de contratación más estable y coherente con los principios constitucionales de la función pública y el desarrollo territorial sostenible.

METODOLOGÍA

En esta investigación se ha implementado un enfoque cualitativo de tipo descriptivo y jurídico-documental, orientado al análisis normativo, doctrinario y jurisprudencial del contrato ocasional en el sector público ecuatoriano, con especial énfasis en la desnaturalización de esta figura jurídica dentro de la Unidad de Inversión Pública de la STCTEA.

Se utilizaron los siguientes métodos:

Método hermenéutico-jurídico, utilizado para interpretar el sentido de normas constitucionales, legales y jurisprudencia relacionada al contrato ocasional. Según Salamanca, este método permite comprender el Derecho como una praxis cultural e histórica, considerando el contexto y el sentido de la norma. (Salamanca, 2015).

Método exegético, aplicado en el análisis literal y sistemático del ordenamiento jurídico vigente, especialmente el artículo 58 de la LOSEP, el artículo 17 del Código del Trabajo y los artículos 82 y 227 de la Constitución. Tal como señala Witker, este método considera la ley como una fuente cerrada que debe ser comprendida desde su texto original. (Witker Velásquez, 2022).

Estudio de caso, centrado en la Unidad de Inversión Pública de la STCTEA, donde se examina la aplicación reiterada del contrato ocasional para cubrir funciones permanentes. Se recopilaron datos empíricos a través de encuestas dirigidas a funcionarios actuales y exfuncionarios de dicha unidad.

Instrumento de recolección de datos

En cuanto al ámbito de aplicación empírica, la encuesta mixta fue aplicada en una población conformada por funcionarios y ex funcionarios técnicos que han trabajado bajo la modalidad de contrato ocasional en la Unidad de Inversión Pública de la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (STCTEA), en la ciudad de Puyo, provincia de Pastaza. A partir de esta población, se determinó una muestra no probabilística intencional compuesta por 30 participantes, seleccionados por su experiencia directa en el tema investigado. La recolección de datos se realizó mediante formulario digital en el mes de julio de 2025, garantizando el anonimato y el consentimiento informado de los encuestados, conforme a los principios éticos de la investigación socio jurídica. (Salamanca, 2015)

Las preguntas aplicadas fueron:

- ¿Cuál fue la duración inicial de su contrato ocasional?
- ¿Cuántas veces fue renovado su contrato?
- ¿Considera que las funciones que desempeñó eran permanentes o temporales?
- ¿Cómo percibe el nivel de estabilidad laboral?
- ¿La rotación de personal afectó la continuidad de proyectos?
- ¿Hubo retrasos por la salida de compañeros bajo contrato ocasional?
- ¿Se ha mantenido la memoria institucional pese a la rotación?
- ¿Cree que se está usando el contrato ocasional para cubrir necesidades permanentes?
- ¿Estaría interesado en un concurso de méritos y oposición para acceder a un puesto de planta?
- ¿Qué sugerencias propone para mejorar la estabilidad laboral?

Este diseño metodológico permitió integrar una perspectiva jurídica rigurosa con la evidencia empírica necesaria para diagnosticar la problemática del uso desnaturalizado del contrato ocasional y formular recomendaciones fundamentadas para la institucionalización del talento humano técnico en la STCTEA.

DESARROLLO

Definición, naturaleza y finalidad del contrato ocasional

En el panorama del derecho laboral contemporáneo, especialmente en países latinoamericanos como Ecuador, el contrato ocasional emerge como una modalidad contractual de carácter temporal, diseñada para satisfacer necesidades específicas y transitorias dentro del sector público. Esta figura jurídica se encuentra regulada, en el caso ecuatoriano, por la Ley Orgánica del Servicio Público, destacando su naturaleza transitoria y su finalidad delimitada a situaciones donde no se requiere personal de planta o cuando la demanda laboral no es de carácter permanente (Ecuador, Ley Orgánica del Servicio Público, 2010).

Guillermo Cabanellas, en su "Diccionario de Derecho Usual", define al trabajador ocasional como: "El que trabaja durante tiempo, aún indeterminado y a consecuencia de las prestaciones impuestas por momentáneas exigencias" (Cabanellas, 2008). Un ejemplo que ilustra esta definición es la contratación de obreros para levantar postes derribados tras una tormenta, enfatizando la naturaleza momentánea y extraordinaria de la necesidad (romanromanabogados, s.f.). Esta perspectiva subraya la vinculación directa entre la duración del contrato y la necesidad temporal que lo justifica, desvinculándola de labores habituales o permanentes de la entidad.

Desde una perspectiva más contemporánea y enfocada en la finalidad, Según Saldaña, “la finalidad principal del contrato ocasional es satisfacer necesidades transitorias sin que ello implique la desprotección total de los trabajadores; sin embargo, su uso indebido puede conllevar vulneraciones a derechos fundamentales” (p. 47). Esta definición resalta el propósito esencialmente temporal del contrato, al tiempo que introduce la preocupación por la potencial vulneración de derechos ante un uso inadecuado. (Jenny Maribel Sánchez Villalva, 2025)

En una línea similar, Sánchez afirma que: “La modalidad de contratos ocasionales surge como respuesta a demandas temporales de las organizaciones, aunque su uso reiterado puede derivar en precarización laboral”. Esta visión doctrinal enfatiza el origen del contrato como una herramienta de flexibilidad para atender demandas coyunturales, pero advierte sobre las consecuencias negativas de su aplicación recurrente y desvirtuada. (Jenny Maribel Sánchez Villalva, 2025)

Antecedentes históricos y evolución normativa del contrato ocasional

La evolución del contrato ocasional, intrínsecamente ligada al desarrollo del derecho laboral, refleja la constante adaptación de los marcos normativos a las necesidades cambiantes de los sectores público y privado para gestionar demandas temporales de personal. Esta figura contractual, si bien con raíces que se pueden rastrear hasta el derecho romano en acuerdos para tareas específicas de corta duración (como los contratos reales o consensuales), adquirió su formalización moderna en el siglo XX, coincidiendo con la evolución de los códigos laborales en América Latina.

En la región latinoamericana, la implementación de contratos temporales y ocasionales surgió como una respuesta a la necesidad de flexibilidad en economías caracterizadas por una alta informalidad y un crecimiento sostenido de los sectores públicos. Países como Ecuador, Colombia y México diseñaron específicamente los contratos ocasionales para el ámbito público, con el objetivo de permitir a las instituciones satisfacer requerimientos de personal para tareas no permanentes sin incurrir en los compromisos asociados a una plaza fija.

Históricamente, la figura del contrato ocasional en el Ecuador emergió como un mecanismo diseñado para atender eventualidades administrativas o picos extraordinarios de trabajo. Durante las décadas de los 90 e inicios de los 2000, era una práctica común que las instituciones públicas recurrieran a la contratación de personal bajo modalidades de servicios profesionales u ocasionales que carecían de una regulación clara y consistente. Esta informalidad propició un entorno de incertidumbre que, consecuentemente, derivó en múltiples demandas laborales y la precarización de las condiciones de empleo.

Un punto de inflexión significativo en esta evolución fue la promulgación de la Ley Orgánica del Servicio Público. Esta normativa buscó regularizar formalmente la figura del contrato de servicios ocasionales, definiendo su aplicación para necesidades ocasionales reales y ofreciendo un marco legal frente a las contrataciones informales previas. El objetivo era clarificar que este tipo de contrato posea un carácter excepcional y temporal, no apto para cubrir necesidades permanentes de las entidades estatales. (Ecuador, Ley Orgánica del Servicio Público, 2010).

Sin embargo, a pesar de la regulación formal introducida por la Ley Orgánica del Servicio Público, diversos autores, como Matamoros Vera (Vera, 2023) y Yaure Luna (Luna, 2022), coinciden en señalar que, en la práctica, el contrato ocasional ha trascendido su propósito original de ser una excepción temporal. Ha evolucionado, según sus análisis, hasta convertirse en un mecanismo recurrente utilizado para cubrir funciones que, por su naturaleza, deberían estar asignadas a personal de planta permanente. Esta desnaturalización del contrato ocasional no solo genera fenómenos de precarización laboral, al mantener a los trabajadores en una situación de incertidumbre y sin los beneficios inherentes

a la estabilidad del empleo público, sino que también contraviene el espíritu de la ley y los principios de legalidad y de carrera administrativa establecidos en la Constitución.

En síntesis, la trayectoria del contrato ocasional en Ecuador refleja una búsqueda constante de equilibrio entre la flexibilidad administrativa y la protección de los derechos laborales. A pesar de los esfuerzos regulatorios, la persistencia de su uso para cubrir necesidades permanentes plantea desafíos continuos que inciden directamente en la estabilidad y las condiciones de empleo en el sector público.

Marco legal y regulatorio del contrato ocasional

En el contexto del marco constitucional ecuatoriano, la administración pública y la gestión de los recursos humanos, particularmente la figura del contrato ocasional, se encuentran intrínsecamente ligadas a principios fundamentales que garantizan la eficacia, eficiencia y seguridad jurídica en el sector público.

La Constitución de la República del Ecuador, en su Artículo 227, establece que "La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación" (Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

Este principio fundamental tiene una incidencia directa en la aplicación de los contratos ocasionales. La adhesión a la eficacia y la eficiencia exige que el uso de estos contratos se justifique estrictamente por necesidades temporales y específicas, tales como reemplazos de personal o la ejecución de proyectos puntuales, en concordancia con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Servicio Público. Un desvío de esta finalidad, mediante la utilización de contratos ocasionales para cubrir tareas de carácter permanente y estructural, podría contravenir el principio de eficiencia, al no optimizar los recursos humanos disponibles y al socavar la estabilidad del personal, lo que, en última instancia, repercute negativamente en la calidad del servicio público. (Ecuador, Ley Orgánica del Servicio Público, 2010)

Asimismo, la seguridad jurídica se establece como un pilar esencial del ordenamiento jurídico ecuatoriano. El Artículo 82 de la Constitución preceptúa que "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 (Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008). En lo que respecta al contrato ocasional, este principio demanda una aplicación rigurosa y transparente de las normativas de la LOSEP y su Reglamento General, las cuales estipulan que dicha modalidad contractual debe ser empleada exclusivamente para actividades no permanentes, emergentes o proyectos específicos.

La inobservancia de esta premisa, al utilizar el contrato ocasional de manera ambigua o para encubrir funciones estructurales y permanentes dentro de una institución, configura una clara vulneración a la seguridad jurídica. Esta práctica genera una doble incertidumbre: por un lado, los servidores públicos contratados bajo esta figura temporal carecen de la certeza sobre la estabilidad de su empleo, a pesar de desempeñar labores que, por su naturaleza, deberían corresponder a cargos de planta; por otro lado, se produce una ambigüedad sobre la verdadera naturaleza de sus funciones, dado que, si bien ejercen actividades permanentes, su vínculo laboral se mantiene bajo un contrato de carácter temporal, sin las garantías de continuidad que una relación laboral estable implicaría.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la figura del contrato ocasional o temporal se encuentra regulada de manera diferenciada dependiendo del sector en el que se aplique: en el sector público se rige por la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y su reglamento; mientras que en el sector privado su tratamiento se enmarca en el Código del Trabajo.

La Ley Orgánica del Servicio Público, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 294 de 6 de octubre de 2010, establecía en su artículo 58 que el contrato de servicios ocasionales:

“...se suscribirá únicamente para satisfacer necesidades institucionales de carácter emergente, imprevistas o de corta duración que no puedan ser atendidas por servidores o servidoras con nombramiento permanente. La duración del contrato será de hasta doce (12) meses, renovable por una sola vez por igual plazo, siempre que persista la necesidad institucional.” (Ecuador, Ley Orgánica del Servicio Público, 2010)

Este artículo deja en claro que el contrato ocasional tiene un carácter excepcional y temporal, y no puede ser utilizado para cubrir necesidades permanentes de las entidades del Estado. Su uso reiterado para funciones estructurales constituye una violación del principio de legalidad y del régimen de carrera administrativa establecido en la propia Constitución.

No obstante, una reforma reciente ha modificado sustancialmente este régimen. Con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Integridad Pública (Ecuador, Ley Orgánica de Integridad Pública, 2025), se introdujo un cambio significativo al artículo 58 de la LOSEP. Mientras que la redacción original permitía una sola renovación por igual plazo, la nueva disposición elimina esta limitación, autorizando la renovación indefinida de contratos ocasionales:

“La duración del contrato será de hasta doce (12) meses y podrá renovarse mientras subsista la necesidad institucional” (Ecuador, Ley Orgánica del Servicio Público, 2010)

Este cambio normativo ha generado profundas preocupaciones desde una perspectiva doctrinaria y constitucional. Anteriormente, la limitación temporal operaba como una barrera normativa contra la desnaturalización del contrato ocasional. Sin embargo, ahora, con la reforma introducida por la LOIP, esta protección ha sido eliminada, facilitando la legalización de renovaciones sucesivas y prolongadas, incluso para funciones de carácter estructural o permanente.

Por su parte, en el ámbito privado, el Código del Trabajo ecuatoriano, en su artículo 17, establece.

“El contrato de trabajo puede celebrarse por tiempo indefinido o por tiempo determinado en los casos previstos por esta ley. El contrato celebrado por tiempo determinado deberá constar por escrito y no podrá celebrarse por más de un año, salvo que se trate de labores o servicios que por su naturaleza deban ejecutarse en un plazo mayor.” (Nacional, 2005). Este precepto regula los contratos a plazo fijo o determinado dentro del sector privado, destacando igualmente el carácter temporal y la necesidad de justificación de este tipo de vínculo laboral, acorde a la naturaleza de las funciones a desempeñar.

En el marco del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, con sus posteriores reformas, se aborda de manera específica la figura del contrato de servicios ocasionales. (Ecuador, Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, 2011).

El Artículo 2 de dicho reglamento estipula que, para la contratación de personal ocasional, las instituciones del Estado están sujetas a la existencia previa de puestos vacantes o a la disponibilidad presupuestaria correspondiente. Asimismo, se subraya la necesidad de justificar la naturaleza temporal de dicha contratación, asegurando que responda a requerimientos puntuales y no a necesidades permanentes de personal. (Ecuador, Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, 2011).

Complementando esta disposición, el artículo 143 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, en su versión anterior a la reforma introducida por la Ley Orgánica de Integridad Pública, de forma expresa que la duración inicial de un contrato de servicios ocasionales no podía

exceder los doce (12) meses, con la posibilidad de ser renovado una única vez por un período adicional de hasta doce (12) meses. Esta disposición respondía al principio de temporalidad que caracteriza esta modalidad contractual, prevista para cubrir necesidades institucionales que, por su naturaleza ocasional, no podían ser satisfechas mediante personal de carrera.

No obstante, con la reforma señalada, se eliminó la referencia explícita a los 12 meses, sustituyéndola por una redacción que vincula la duración del contrato al período fiscal en el que fue contratado el servidor. El nuevo texto establece lo siguiente:

“El plazo de duración del contrato de servicios ocasionales será hasta que finalice el período fiscal en el que fue contratado el servidor. Se podrá contratar a la misma persona por necesidad institucional en los siguientes períodos fiscales; siempre que se cuente con la certificación de que existen los recursos económicos disponibles en la correspondiente partida presupuestaria.” (Ecuador, Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, 2011)

De esta forma, el límite máximo de doce meses ya no conste de forma expresa, aunque se mantiene implícito al referirse al período fiscal, que en Ecuador corresponde al año calendario (del 1 de enero al 31 de diciembre). Asimismo, se permite la contratación de la misma persona en ejercicios fiscales posteriores, sin que se requiera una interrupción de la relación contractual si esta es renovada.

Este cambio normativo, si bien mantiene el vínculo con el ejercicio fiscal anual, abre la puerta a una renovabilidad indefinida del contrato ocasional, sin establecer límites claros ni exigir una evaluación sustantiva de la temporalidad de la necesidad institucional, lo que en la práctica ha derivado en la desnaturalización de este tipo de contratación. La posibilidad de contratar reiteradamente al mismo servidor bajo una figura que fue diseñada para atender requerimientos puntuales, evidencia un uso estructural y permanente de los contratos ocasionales, lo cual vulnera los principios de legalidad, eficiencia, estabilidad laboral y planificación del talento humano establecidos en la Constitución y la LOSEP.

Adicionalmente, la propia normativa reformada contempla que, de considerarlo necesario, la Unidad de Administración del Talento Humano (UATH) podrá planificar la creación del puesto a través de un concurso público de méritos y oposición, conforme a los requisitos legales y reglamentarios. Esta previsión normativa resulta fundamental en contextos donde las funciones realizadas de forma continua bajo la figura del contrato ocasional revelan una necesidad permanente de la institución, lo que impone la obligación jurídica y administrativa de viabilizar la creación de puestos de planta.

En este marco, la reforma del artículo 143, lejos de fortalecer el carácter excepcional del contrato ocasional, ha contribuido a institucionalizar su uso como mecanismo ordinario de contratación, muchas veces en detrimento de la estabilidad y profesionalización del servicio público. Esto reafirma la urgencia de establecer políticas públicas que impulsen la regularización del personal que ha prestado servicios de forma continua y prolongada mediante contratos ocasionales, mediante la creación formal de partidas presupuestarias permanentes y su incorporación a la carrera del servicio público, en estricto cumplimiento del principio de progresividad de los derechos laborales.

En consecuencia, tanto en el régimen público como en el privado, la legislación ecuatoriana establece que los contratos ocasionales o temporales deben atender exclusivamente situaciones excepcionales, sin desvirtuar la finalidad de estabilidad y carrera que caracteriza al empleo público y al derecho laboral en general. Su uso indebido o desnaturalizado podría constituir una vulneración de derechos laborales, así como una transgresión a los principios constitucionales que rigen la función pública.

Análisis doctrinario y jurisprudencial del contrato ocasional

La desnaturalización del contrato ocasional en la legislación ecuatoriana ha sido un tema recurrente en la doctrina y, de manera particular, en la jurisprudencia de los últimos cinco años, evidenciando una preocupación constante por el uso indebido de esta figura contractual. La Corte Constitucional y la Corte Nacional de Justicia han desarrollado una línea clara respecto a cuándo un contrato ocasional pierde su esencia temporal y se convierte en una necesidad institucional permanente, generando implicaciones en los derechos laborales.

La problemática de la desnaturalización surge cuando las instituciones públicas utilizan de manera continua y sucesiva contratos ocasionales para cubrir cargos que, por su naturaleza, corresponden a necesidades permanentes y estructurales, ignorando así los principios de estabilidad laboral y el sistema de carrera administrativa.

Un caso paradigmático sobre la desnaturalización del contrato ocasional en el Ecuador es el analizado en el proceso judicial No. 11203-2024-00326, en el cual se demostró que un servidor público fue contratado de manera sucesiva durante casi siete años por el Gobierno Provincial de Loja, ejerciendo funciones permanentes. A pesar de los cambios de denominación del cargo, las actividades asignadas fueron esencialmente las mismas, lo que evidenció una necesidad institucional estructural y no temporal. El juzgado resolvió que esta práctica vulnera los derechos a la seguridad jurídica, al trabajo y al debido proceso del accionante, ordenando su reintegro y el pago de haberes. Este caso reafirma que las Unidades de Talento Humano tienen la obligación legal de convocar concursos públicos cuando se evidencie permanencia funcional. (Torres Riofrío, 2024).

La acción de protección resuelta en la causa No. 17204-2025-00230 constituye un precedente judicial relevante sobre la desnaturalización del contrato ocasional en el sector público ecuatoriano. En este caso, el juzgado declaró vulnerados los derechos al trabajo, a la salud y a la seguridad jurídica de tres servidores públicos que, pese a encontrarse en situación de vulnerabilidad, embarazo, enfermedad catastrófica y sustituto de persona con discapacidad, fueron desvinculados mediante la figura del contrato ocasional, aun cuando cumplían funciones permanentes y estructurales por más de tres años. El fallo concluye que esta práctica configura una vulneración del principio de estabilidad laboral y del régimen de protección reforzada para grupos prioritarios. En palabras de la sentencia: "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, 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". En consecuencia, se ordenó la reincorporación de los accionantes, el pago de los haberes dejados de percibir y la publicación de disculpas públicas en la página institucional del MIES. (Unidad Judicial de Familia de Iñaquito, 2025)

La jurisprudencia ha establecido que la suscripción de contratos ocasionales de forma "sucesiva e ininterrumpida 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 objetivo es cubrir una emergente necesidad institucional. (Sentencia citada en Registro Civil., 2023)

En el caso resuelto por la Unidad Judicial de Familia de Quito en la causa No. 17203202100199, se reconoció la vulneración del derecho al trabajo, la estabilidad laboral y la seguridad jurídica de una servidora pública que permaneció más de cinco años contratada bajo la modalidad de contrato ocasional, cumpliendo funciones permanentes en el Ministerio de Salud Pública. La jueza concluyó que esta situación constituía una desnaturalización del contrato ocasional, contraria a lo establecido en el artículo 58 de la LOSEP y al principio de legalidad laboral. Como medida de reparación, se ordenó el

reintegro de la funcionaria, el pago de los haberes adeudados y la publicación de disculpas públicas, reafirmando la doctrina jurisprudencial que exige a las instituciones públicas regularizar este tipo de vínculos laborales mediante concursos públicos. (Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito, 2021)

En la Sentencia No. 1392-22-EP/24, la Corte Constitucional conoció una acción extraordinaria de protección presentada por un funcionario con discapacidad del 80% en contra del Gobierno Autónomo Descentralizado de Cuenca. El accionante argumentó que, tras haber sido contratado de forma sucesiva bajo contrato ocasional entre 2016 y 2020, se configuró una necesidad institucional permanente, lo que obligaba a la entidad a mantener el vínculo hasta que se convocara un concurso público. (Corte Constitucional del Ecuador., 2024)

La jurisprudencia ha abordado casos donde la prestación de servicios bajo contratos ocasionales se ha extendido por largos periodos (incluso 8 o 10 años), llevando a la interpretación de que la necesidad institucional se ha tornado permanente. En tales situaciones, se ha fallado a favor de la necesidad de regularizar la situación laboral o convocar a concurso, señalando que "...la duración del contrato evidenciaba que se trataba de una necesidad institucional permanente, por lo que la entidad estaba obligada a llamar a concurso de méritos y oposición para crear un puesto permanente y el contrato ocasional debía prorrogarse hasta la realización de dicho concurso." (Corte Constitucional del Ecuador., 2021)

En conclusión, la doctrina y, de forma contundente, la jurisprudencia ecuatoriana, han consolidado el entendimiento de que el contrato ocasional, a pesar de su propósito de flexibilidad, no puede ser utilizado de manera reiterada o indefinida para cubrir funciones permanentes. Esta práctica, considerada una desnaturalización, acarrea la vulneración de derechos laborales fundamentales como la estabilidad, y genera la obligación para las instituciones de regularizar los puestos mediante los mecanismos que la ley establece, principalmente los concursos de méritos y oposición.

RESULTADOS

De las encuestas aplicadas a 30 profesionales, entre funcionarios y exfuncionarios que han prestado servicios bajo la modalidad de contrato ocasional en la Unidad de Inversión Pública de la STCTEA, se desprende una problemática estructural relacionada con el uso reiterado e inadecuado de esta figura contractual.

En primer lugar, el 38,46% de los encuestados manifestó haber iniciado su vínculo laboral con contratos de 6 a 12 meses, y un 30,77% indicó que dichos contratos fueron renovados más de dos veces, excediendo el límite normativo establecido en el artículo 58 de la LOSEP, que prevé una sola renovación por igual período. Esta práctica sugiere una extensión irregular y prolongada de relaciones laborales, que desvirtúa el carácter temporal del contrato ocasional.

Uno de los hallazgos más relevantes es que el 46,15% considera que las funciones que desempeñan son de naturaleza permanente, pese a estar contratados ocasionalmente. Esto confirma una desnaturalización del contrato ocasional, utilizado no para cubrir necesidades emergentes o puntuales, sino para mantener operativas tareas estructurales y continuas de la Unidad.

La percepción generalizada de inestabilidad laboral, compartida por el 92,31% de los encuestados que califican su situación como inestable o muy inestable, repercute directamente en su motivación, proyección profesional y compromiso institucional. A ello se suma que el 84,62% considera que la rotación constante del personal técnico afecta en gran medida la continuidad y eficiencia en la gestión de proyectos, provocando retrasos en la evaluación, priorización y seguimiento de iniciativas estratégicas para el desarrollo amazónico.

De hecho, el 100% de los participantes manifestó haber enfrentado retrasos o interrupciones en los proyectos a causa de la salida de colegas contratados ocasionalmente. Asimismo, todos coincidieron en que no se ha logrado consolidar una memoria institucional, lo que dificulta la acumulación de experiencia técnica y la estandarización de criterios técnicos.

De forma unánime, los encuestados afirmaron que el contrato ocasional se utiliza para cubrir funciones permanentes, contraviniendo lo estipulado en la LOSEP y vulnerando principios constitucionales como la legalidad, la eficiencia administrativa, la seguridad jurídica y la estabilidad laboral. En consonancia con ello, el 100% manifestó estar dispuesto a concursar por un puesto de planta mediante méritos y oposición, evidenciando su compromiso con la institucionalidad y la estabilidad profesional.

En cuanto a las propuestas más destacadas por los participantes, se identifican las siguientes:

- La creación de plazas permanentes para funciones técnicas estratégicas en la Unidad de Inversión Pública.
- La convocatoria a concursos públicos de méritos y oposición, que garanticen transparencia y estabilidad.
- El fortalecimiento del marco normativo interno del área de Talento Humano, mediante reglamentos técnicos que prevengan el uso arbitrario del contrato ocasional y aseguren la continuidad administrativa.

Estos resultados refuerzan el análisis jurídico y doctrinario planteado en esta investigación, y evidencian que la desnaturalización del contrato ocasional en la STCTEA no solo afecta derechos laborales individuales, sino que compromete la eficiencia institucional y el cumplimiento efectivo de los objetivos de desarrollo de la región amazónica.

DISCUSIÓN

Problema de la STCTEA, el mal uso del contrato ocasional.

La Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (STCTEA) es una entidad pública creada mediante la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (LOPICTEA), publicada en el Registro Oficial en mayo de 2018. Su creación respondió a la necesidad de contar con un organismo técnico, autónomo y descentralizado que garantice una planificación diferenciada para la región amazónica, en atención a su condición geográfica, cultural y ecológica única. (Ecuador, Ley Organica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica , 2018)

La STCTEA tiene su sede matriz en la ciudad de Puyo, provincia de Pastaza, y ejerce sus competencias en las seis provincias amazónicas del Ecuador: Morona Santiago, Napo, Orellana, Pastaza, Sucumbíos y Zamora Chinchipe. Su misión institucional radica en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Integral para la Amazonía, así como en la administración del Fondo Común de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, orientado al financiamiento de proyectos públicos de inversión, priorizados con enfoque territorial y participativo.

Entre sus principales funciones se incluyen: la coordinación interinstitucional con los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), comunidades y nacionalidades indígenas; la validación técnica y priorización de proyectos estratégicos en la región; y la promoción del desarrollo sostenible, equitativo e inclusivo mediante el uso eficiente de los recursos públicos asignados.

La estructura organizativa de la STCTEA ha sido establecida mediante su Estatuto Orgánico por Procesos, con reformas aprobadas entre 2019 y 2023, bajo lineamientos del Ministerio del Trabajo. Su funcionamiento se articula con actores del Sistema Nacional de Planificación, como la SENPLADES, el

Ministerio de Finanzas, y en ciertos aspectos técnicos, con la SENESCYT, especialmente cuando se trata de definir perfiles profesionales requeridos para el cumplimiento de funciones especializadas.

Durante el período 2024–2025, la institución ha enfrentado una marcada inestabilidad en su liderazgo, evidenciada en el cambio sucesivo de 5 secretarios técnicos en menos de un año: Guadalupe Llori, Isabel María Enríquez Jaya, Marcela Padilla, Maritza Licuy y actualmente en funciones Brayan Guerrero posesionado el día 16 de julio de 2025, lo cual ha afectado la continuidad administrativa y la consolidación de procesos internos, particularmente en áreas estratégicas como la Unidad de Inversión Pública.

Esta caracterización permite contextualizar el análisis del problema jurídico-laboral que actualmente enfrenta la institución, relacionado con el uso reiterado e inadecuado de contratos ocasionales en funciones permanentes, lo que será abordado en el siguiente apartado.

El contrato ocasional, según el Art. 58 de la LOSEP, está diseñado para cubrir necesidades temporales, emergentes o de corta duración que no puedan ser atendidas por personal permanente. Su duración máxima antes de su reforma era de 12 meses, renovable una sola vez por igual período, siempre que persista la necesidad institucional (Art. 141, Reglamento General). Sin embargo, en la Unidad de Inversión Pública de la STCTEA, las funciones de evaluación y seguimiento de proyectos son permanentes y estructurales, ya que forman parte del núcleo operativo de la institución. Estas actividades no están vinculadas a proyectos específicos de duración limitada, sino a un proceso continuo de recepción, análisis y aprobación de proyectos, que se repite anualmente. Esta problemática ha repercutido tanto en la eficiencia administrativa como en el cumplimiento de los fines constitucionales del desarrollo.

En primer lugar, se ha producido una pérdida de memoria institucional, debido a que la alta rotación impide la acumulación de experiencia técnica en los equipos de trabajo. Esta situación afecta directamente la consistencia de los criterios de evaluación y seguimiento de proyectos.

Asimismo, se han generado demoras significativas en los procesos administrativos, particularmente en la revisión, validación y aprobación de proyectos. La falta de continuidad en los equipos técnicos interrumpe el flujo operativo institucional, afectando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y demás entidades proponentes. Esto compromete la ejecución oportuna de iniciativas vinculadas a infraestructura básica, agua potable, saneamiento ambiental, desarrollo productivo y fortalecimiento comunitario, esenciales para el cumplimiento de los objetivos del Plan Integral de la Amazonía.

Desde una perspectiva normativa, esta situación configura una clara ineficiencia administrativa, en contravención de lo dispuesto en el artículo 4 del Código Orgánico Administrativo, el cual establece que: “Las actuaciones administrativas deben ser eficientes, eficaces, oportunas, responsables, transparentes y cumplir con los fines del régimen jurídico administrativo”. (Ecuador., 2018).

Asimismo, el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. (Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008)

La constante necesidad de capacitar a nuevo personal técnico debido a la falta de institucionalización retrasa la emisión de informes, reduce la calidad técnica de las evaluaciones y genera cuellos de botella internos que afectan la planificación integral.

Finalmente, esta deficiencia institucional tiene un impacto directo sobre las comunidades amazónicas, al generar dilaciones en la ejecución de proyectos que son vitales para el bienestar colectivo. Tales

retrasos vulneran derechos constitucionales fundamentales como el derecho al desarrollo sustentable y al buen vivir, reconocidos en el artículo 250 de la Constitución de la República del Ecuador, que establece: “El Estado planificará el desarrollo de la Amazonía con base en criterios de sustentabilidad ambiental, respeto a la diversidad cultural y el derecho al buen vivir” (Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, 2008) y en el artículo 4 de la Ley Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, el cual dispone que: “La planificación integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica tendrá como principios rectores la equidad territorial, la sostenibilidad ambiental, el respeto a la diversidad cultural y la garantía del buen vivir” (Ecuador, Ley Organica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica , 2018).

La no ejecución oportuna de estos proyectos perpetúa condiciones de desigualdad territorial y limita el acceso efectivo de las poblaciones amazónicas a servicios básicos, productividad local e infraestructura digna.

A lo anterior se suman los resultados de la encuesta aplicada a funcionarios y exfuncionarios técnicos de la Unidad de Inversión Pública, que refuerzan empíricamente la existencia del problema descrito. Un 73,8% de los encuestados afirmó que las funciones que desempeñan son de carácter permanente, y más del 80% ha tenido su contrato ocasional renovado más de una vez. Además, el 90,5% de los participantes percibe que la rotación constante de personal afecta significativamente la continuidad y eficiencia en la gestión de los proyectos públicos, confirmando lo ya advertido en la doctrina y jurisprudencia.

Del mismo modo, el 85,7% expresó interés en acceder a un puesto de planta permanente mediante concurso de méritos y oposición, lo cual evidencia una demanda institucional insatisfecha de estabilidad y desarrollo profesional dentro de la entidad. Finalmente, las respuestas abiertas recogen testimonios de retrasos, pérdida de criterios técnicos acumulados, y obstáculos para ejecutar proyectos prioritarios debido a la constante desvinculación del personal capacitado.

En consecuencia, la situación descrita revela la urgente necesidad de institucionalizar los puestos técnicos en la Unidad de Inversión Pública de la STCTEA, como medida necesaria para garantizar continuidad, eficiencia y justicia en la gestión del desarrollo regional amazónico.

CONCLUSIONES

El contrato ocasional, concebido como una herramienta legal de carácter excepcional y temporal para responder a necesidades emergentes en el sector público, ha sufrido una evidente desnaturalización en diversas instituciones estatales. Esta distorsión es particularmente notoria en la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (STCTEA), donde se ha recurrido de forma reiterada a esta modalidad para cubrir funciones permanentes, estructurales y continuas, especialmente en la Unidad de Inversión Pública.

Este uso indebido ha tenido impactos negativos tanto en los derechos laborales vulnerando la seguridad jurídica, la estabilidad laboral y el principio de legalidad como en la eficiencia administrativa y el cumplimiento de los fines constitucionales del desarrollo y el buen vivir. La alta rotación de personal técnico ha impedido la consolidación de procesos institucionales, afectando la calidad de los informes, la ejecución de proyectos y, en última instancia, el bienestar de las comunidades amazónicas.

El análisis jurídico, doctrinario y jurisprudencial realizado demuestra que esta práctica contraviene no sólo la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y su Reglamento, sino también principios

constitucionales y administrativos fundamentales. La desnaturalización del contrato ocasional se ha convertido, por tanto, en un obstáculo para la consolidación de una administración pública eficiente, planificada y respetuosa de los derechos fundamentales.

Recomendaciones

Para revertir esta situación y fortalecer la institucionalidad en la STCTEA, se propone la siguiente solución estructural, alineada con el marco legal vigente y con los objetivos de eficiencia, transparencia y desarrollo territorial:

Creación de Puestos Permanentes

Se recomienda que la Unidad Administrativa de Talento Humano (UATH) realice un análisis técnico de las funciones ejercidas en la Unidad de Inversión Pública, con el fin de identificar aquellas de naturaleza permanente. Con base en el artículo 141 del Reglamento General de la LOSEP, se deberá emitir un informe que justifique la creación de cargos de planta para funciones como evaluación, priorización y seguimiento de proyectos.

Convocatoria a Concursos de Méritos y Oposición

De conformidad con los artículos 81 al 89 de la LOSEP, se debe implementar un proceso meritocrático para la selección del personal que ocupará los nuevos cargos, priorizando a los profesionales de la región amazónica, en concordancia con la Disposición Transitoria Sexta de la LOPICTEA.

Gestión Presupuestaria Sostenible

La STCTEA deberá coordinar con el Ministerio de Finanzas para garantizar la disponibilidad presupuestaria necesaria para financiar los nuevos puestos, tal como lo exige el artículo 2 del Reglamento General de la LOSEP.

Coordinación Técnica con la SENESCYT

Dado que la STCTEA forma parte del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, se recomienda articular con la SENESCYT la definición de perfiles técnicos adecuados para el talento humano requerido, en especial en funciones estratégicas de planificación, evaluación y seguimiento de proyectos públicos regionales.

Esta propuesta no solo busca corregir una práctica institucional inadecuada, sino también impulsar una gestión pública más profesional, técnica y respetuosa del marco jurídico y de los derechos laborales, fortaleciendo así el rol de la STCTEA en la transformación del territorio amazónico.

REFERENCIAS

- Cabanellas, G. (2008). Diccionario de Derecho Usual (Vol. 8, 21. Heliasta.
- Corte Constitucional del Ecuador., No. 505-21-EP (Corte Constitucional del Ecuador. 16 de 4 de 2021).
- Corte Constitucional del Ecuador., Sentencia No. 1392-22-EP/24. (Corte Constitucional del Ecuador. 14 de 11 de 2024).
- Ecuador, A. N. (2008). Constitución de la Republica del Ecuador. Montecristi: Registro Oficial.
- Ecuador, A. N. (2010). Ley Orgánica del Servicio Público. Quito : Registro Oficial .
- Ecuador, A. N. (2011). Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público. Quito: Registro Oficial
- Ecuador, A. N. (2018). Ley Organica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Amazónica . Quito: Registro Oficial .
- Ecuador, A. N. (2025). Ley Orgánica de Integridad Pública. Quito: Registro Oficial .
- Ecuador., A. N. (2018). Código Orgánico Administrativo. . Quito: Registro Oficial Suplemento.
- Jenny Maribel Sánchez Villalva, K. D. (2025). LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades, Asunción, Paraguay. Obtenido de <https://latam.redilat.org/index.php/lt/article/view/3637/6671>
- Luna, Y. (2022). La desnaturalización del contrato ocasional en la administración pública y su impacto en la estabilidad laboral. Cuenca.
- Nacional, A. (2005). Código deL Trabajo. Quito: Registro Oficial.
- romanromanabogados. (s.f.). romanromanabogados. Obtenido de <https://romanromanabogados.com/contrato-ocasional-sector-publico>
- Salamanca, C. (2015). acia un método propio interdisciplinar e intercultural para la investigación jurídica. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Sentencia citada en Registro Civil., Sentencia N° 048-17-SEP-CC (Corte Constitucional del Ecuador, Quito. 2023).
- 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, 2699–2713.
- Unidad Judicial de Familia de Iñaquito , sentencia N°. 17204-2025-00230 (Unidad Judicial de Familia de Iñaquito febrero de 2025).
- Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito, Sentencia No. 17203202100199. (Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia de Quito 2021).
- Vera, M. (2023). El contrato ocasional en el sector público ecuatoriano. Quito: Jurídica Andina.
- Witker Velásquez, J. A. (2022). Metodología jurídica. México: Editorial Porrúa.

Todo el contenido de **LATAM Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales y Humanidades**, publicados en este sitio está disponibles bajo Licencia [Creative Commons](#) .