



**UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA**

**SEDE GUAYAQUIL**

**CARRERA DE DERECHO**

**NECESIDAD DE REGULARIZACIÓN EXCEPCIONAL PARA SERVIDORES  
PÚBLICOS CON CONTRATOS OCASIONALES PROLONGADOS EN ECUADOR**

Trabajo de titulación previo a la obtención del  
Título de Abogado.

**AUTORES:** VARGAS JÁCOME DANILO JAVIER Y

BÓSQUEZ GAROFALO FRANKLIN PAÚL

**TUTOR:** AB. CAROLINA ELIZABETH DIAZ VELEZ

**GUAYAQUIL – ECUADOR**

**2025**

**CERTIFICADO DE RESPONSABILIDAD Y AUTORÍA DEL TRABAJO  
DE TITULACIÓN**

Nosotros, Danilo Javier Vargas Jácome con documento de identificación N° 0956597413 y Franklin Paúl Bósquez Garófalo con documento de identificación N° 1207787894; manifestamos que:

Somos los autores y responsables del presente trabajo; y, autorizamos a que sin fines de lucro la Universidad Politécnica Salesiana pueda usar, difundir, reproducir o publicar de manera total o parcial el presente trabajo de titulación.

Guayaquil, 31 de julio del año 2025 Atentamente,



---

Danilo Javier Vargas Jácome

0956597413



---

Franklin Paúl Bósquez Garófalo

1207787894

**CERTIFICADO DE CESIÓN DE DERECHOS DE AUTOR DEL TRABAJO  
DE TITULACIÓN A LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA SALESIANA**

Nosotros, Danilo Javier Vargas Jácome con documento de identificación No. 0956597413 y Franklin Paúl Bósquez Garófalo con documento de identificación No. 1207787894, expresamos nuestra voluntad y por medio del presente documento cedemos a la Universidad Politécnica Salesiana la titularidad sobre los derechos patrimoniales en virtud de que somos autores del Ensayo o Artículos Académicos: “ Necesidad de Regularización Excepcional Para Servidores Públicos Con Contratos Ocasionales Prolongados En Ecuador”, el cual ha sido desarrollado para optar por el título de: Abogado, en la Universidad Politécnica Salesiana, quedando la Universidad facultada para ejercer plenamente los derechos cedidos anteriormente.

En concordancia con lo manifestado, suscribimos este documento en el momento que hacemos la entrega del trabajo final en formato digital a la Biblioteca de la Universidad Politécnica Salesiana.

Guayaquil, 31 de Julio del año 2025.

Atentamente,



---

Danilo Javier Vargas Jácome  
0956597413



---

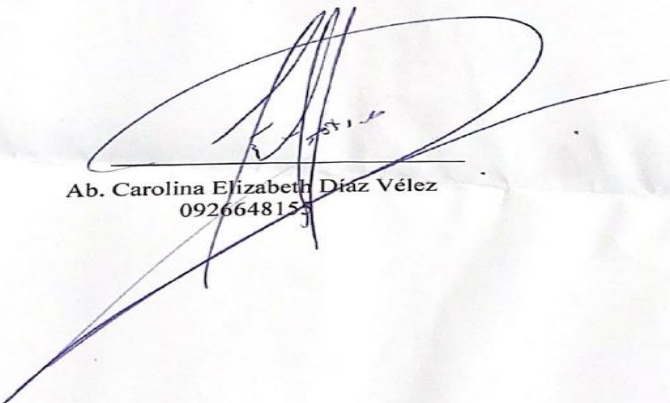
Franklin Paúl Bósquez Garófalo  
1207787894

**CERTIFICADO DE DIRECCIÓN DEL TRABAJO DE TITULACIÓN**

Yo, Carolina Elizabeth Díaz Vélez con documento de identificación N° 0926648155, docente de la Universidad Politécnica Salesiana, declaro que bajo mi tutoría fue desarrollado el trabajo de titulación: "NECESIDAD DE REGULARIZACIÓN EXCEPCIONAL PARA SERVIDORES PÚBLICOS CON CONTRATOS OCASIONALES PROLONGADOS EN ECUADOR" realizado por Danilo Javier Vargas Jácome con documento de identificación N° 0956597413 y por Franklin Paúl Bósquez Garófalo con documento de identificación N° 1207787894, obteniendo como resultado final el trabajo de titulación bajo la opción Ensayo o Artículo Académico que cumple con todos los requisitos determinados por la Universidad Politécnica Salesiana.

Guayaquil, 31 de Julio del 2025.

Atentamente,



Ab. Carolina Elizabeth Díaz Vélez  
0926648155

## DEDICATORIA

Con el corazón lleno de gratitud, dedico este importante logro a mi madre Lilian Garofalo Gaibor, por su amor inmenso y sus sacrificios silenciosos, que me han enseñado el verdadero significado de la entrega y el valor; a mi padre Franklin Bosquez Naranjo, por su ejemplo de responsabilidad, por ser la persona que me apoyo para mis estudios y gracias a él seré un gran profesional.

A mi amada compañera de vida, Johanna Chico Lucio, por ser mi refugio, mi motivación diaria, y por caminar a mi lado con paciencia, comprensión y un amor incondicional que ha sido luz en los momentos más oscuros.

A mis hermanos Andrés, Marvin, Iliana y Franz, por ser parte de mi esencia, por su apoyo fraternal y por los lazos que nos une y a Mélida Esmeralda, quien es un pilar fundamental en mi vida, siendo como un ángel que se encargó de que nunca me faltara lo más esencial.

A mis abuelos maternos Régulo Garofalo y Hilda Gaibor, y a mis abuelos paternos Mesías Bosquez y Corina Naranjo, cuyas vidas y enseñanzas forjaron el camino sobre el cual me sostengo hoy.

A mí querida tía y madrina Raquel Garofalo, por su afecto maternal, sus bendiciones constantes y su presencia generosa.

A mis entrañables amigos del alma de mi querido pueblo Montalvo: César Jiménez, Melany Muñoz, Carlos Vivanco, Pamela Chico, Jordan Vera, Mabel Gallegos, Dalembert Montenegro, Adrián Luna, Erick Duche, Leonela Armijo, Andrés Gallegos, Alex Gaibor, Alejandro Contreras, José Torres, Wilmer Troya, Joelin Flores, Jefferson Espinoza y Ariam Vallejo, con quienes comparto memorias inolvidables, sueños y alegrías que me acompañan siempre.

Finalmente, a mis grandes amigos de la universidad, quienes hicieron de cada jornada académica un espacio de crecimiento y lucha compartida. A todos ustedes, cada uno con su aporte único e irreemplazable, les dedico con profundo amor, respeto y gratitud este logro, porque sin su presencia, aliento y apoyo incondicional, este camino no habría sido posible.

**Franklin Paúl Bósquez Garofalo**

A mis padres, Adela Patricia Jácome Herrera y Danilo Antonio Vargas Mena, quiénes han sido pilares fundamentales a lo largo de mi vida, con su amor incondicional y sacrificio me han brindado el apoyo necesario durante mi recorrido académico y personal. Les agradezco por creer en mí incluso cuando yo dudaba, por darme la fuerza en los momentos difíciles y por festejar a mi lado cada uno de mis logros. Este trabajo de titulación es también suyo, porque sin su orientación nada habría sido posible.

A mi compañera de vida, Génesis Angelina Chiriboga Sinche, quién siempre confió en mí, le agradezco por su amor incondicional y por haberme hecho más ligera la carga durante los días más difíciles.

A mi hermano, Elkin Daniel Vargas Jácome, compañero de vida, por compartir cada paso de este camino y a su vez por tener siempre presente que la importancia de la familia y la unión, es sumamente necesaria, incluso en la distancia.

A mis compañeros de universidad quienes han sido parte de contención en los momentos de estrés y frustración. Les agradezco por escucharme y por estar presentes, tanto en los logros como en los desafíos.

A mis abogados docentes y mentores, cuya guía y conocimientos han parte fundamental para mi formación académica y personal. Su dedicación por la enseñanza ha contribuido con mi deseo de aprender y crecer.

Finalmente, a todas aquellas personas que, de alguna forma han contribuido a que hoy pueda alcanzar este importante logro. Este trabajo de titulación es el resultado de muchos esfuerzos colectivos que han formado parte de mi camino.

**Danilo Javier Vargas Jácome**

## **AGRADECIMIENTOS**

Quiero expresar mi más sincero agradecimiento a la institución que nos ha recibido y acompañado durante todos estos años, brindándonos las bases necesarias para nuestro crecimiento tanto académico como profesional. Valoro profundamente la dedicación y el esfuerzo de cada uno de los docentes, quienes no solo transmitieron su saber, sino que también se convirtieron en guías y referentes a lo largo de este camino. Gracias por su constancia, por inspirarnos a amar el conocimiento y por alentarnos a enfrentar cada desafío con compromiso y perseverancia.

Al cerrar este ciclo, no solo me llevo aprendizajes académicos, sino también valiosas lecciones de vida que me acompañarán siempre. Gracias por haber sido parte fundamental de esta etapa.

**Franklin Paúl Bósquez Garofalo**

Deseo expresar mi más sincero agradecimiento a todas aquellas personas que, de una u otra manera, han contribuido a la realización y culminación de este trabajo de titulación, el cual representa el fruto de años de esfuerzo, aprendizaje y crecimiento.

En primer lugar, agradezco profundamente a mi familia, especialmente a mis padres, por su amor incondicional, su apoyo constante y su paciencia durante todo este proceso.

Doy las gracias a mis docentes académicos, quienes con su dedicación, conocimiento y guía han enriquecido mi formación profesional.

Agradezco también a los profesionales y compañeros de estudio que compartieron conmigo experiencias, conocimientos y proyectos, y que con su colaboración y amistad han hecho más enriquecedor este proceso.

No puedo dejar de mencionar a la Universidad Politécnica Salesiana que brindó su apoyo logístico y académico para la realización de esta investigación, y a sus colaboradores que hicieron posible la recolección de datos y el desarrollo de este trabajo.

**Danilo Javier Vargas Jácome**

## RESUMEN

La presente investigación aborda la problemática del uso desnaturalizado de los contratos de servicios ocasionales en el sector público ecuatoriano, donde, contrariamente a su espíritu excepcional y temporal, se han utilizado de forma sistemática para cubrir funciones permanentes, llevando a miles de servidores públicos a una prolongada situación de precarización laboral. El estudio se centra en justificar la necesidad y viabilidad de un proceso de regularización excepcional para aquellos servidores que han mantenido un vínculo continuo bajo esta modalidad por más de cinco años.

Mediante una metodología de enfoque mixto con diseño socio-jurídico, que incluyó entrevistas semiestructuradas a cinco servidores públicos y la aplicación de una encuesta estructurada a una muestra seleccionada de 106 servidores públicos con contratos ocasionales prolongados y funciones permanentes, se logró evidenciar que la gran mayoría de estos trabajadores desempeñan roles esenciales con alta responsabilidad y acumulan una antigüedad considerable. Los resultados de este análisis, procesados mediante codificación temática para la información cualitativa y estadística descriptiva para la cuantitativa, muestran que esta situación vulnera principios constitucionales fundamentales como la estabilidad laboral, el trabajo digno, la igualdad y la no precarización. Además, se constató el impacto negativo que genera en la seguridad jurídica y el bienestar de los afectados, así como la existencia de barreras significativas en los mecanismos ordinarios de acceso a la carrera administrativa, como los concursos de méritos, que impiden la formalización de estos servidores.

El análisis comparado con experiencias de regularización en países como Perú, Colombia, Argentina y México, demostró que la implementación de vías excepcionales es viable y compatible con el principio de mérito, al considerar la experiencia y antigüedad acumulada como una forma de mérito demostrado. La investigación propone una reforma específica al Artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) que, mediante numerales claros,

establecería los criterios (antigüedad mayor a cinco años, funciones permanentes, evaluación de desempeño favorable y disponibilidad presupuestaria) y el procedimiento simplificado para la regularización.

Por lo tanto, la investigación valida la hipótesis de que un régimen jurídico excepcional de regularización es constitucionalmente viable y socialmente necesario. Su implementación permitiría corregir la precarización estructural, garantizar el acceso a la carrera administrativa, fortalecer la seguridad jurídica del personal y mejorar sustancialmente la eficiencia y calidad del servicio público en Ecuador, sentando las bases para una administración pública más justa y eficaz.

**Palabras Claves:** Servidores Públicos, Contratos Ocasionales, Estabilidad Laboral, Carrera Administrativa, Precarización Laboral

## **ABSTRACT**

This research addresses the problem of the unnatural use of temporary service contracts in the Ecuadorian public sector. Contrary to their exceptional and temporary nature, they have been systematically used to fill permanent positions, leading thousands of public servants to prolonged precarious employment. The study focuses on justifying the need and feasibility of an exceptional regularization process for those public servants who have maintained continuous employment under this modality for more than five years.

Using a mixed-method methodology with a socio-legal design, which included semi-structured interviews with five public servants and the administration of a structured survey to a selected sample of 106 public servants with long-term temporary contracts and permanent positions, it was possible to demonstrate that the vast majority of these workers perform essential roles with high responsibility and have accumulated considerable seniority. The results of this analysis, processed through thematic coding for qualitative information and descriptive statistics for quantitative information, show that this situation violates fundamental constitutional principles such as job stability, decent work, equality, and freedom from precarious employment. Furthermore, the negative impact this has on the legal security and well-being of those affected was confirmed, as well as the existence of significant barriers in ordinary mechanisms for accessing the administrative career, such as merit-based competitions, which prevent the formalization of these public servants.

The comparative analysis with regularization experiences in countries such as Peru, Colombia, Argentina, and Mexico demonstrated that the implementation of exceptional procedures is viable and compatible with the principle of merit, considering accumulated experience and seniority as a form of demonstrated merit. The research proposes a specific reform to Article 58 of the Organic Law of Public Service (LOSEP) that, through clear sections,

would establish the criteria (more than five years of seniority, permanent positions, favorable performance evaluation, and budget availability) and the simplified procedure for regularization.

Therefore, the research validates the hypothesis that an exceptional legal regime for regularization is constitutionally viable and socially necessary. Its implementation would correct structural precariousness, guarantee access to the administrative career, strengthen the legal security of personnel, and substantially improve the efficiency and quality of public service in Ecuador, laying the foundation for a more just and effective public administration.

**Keywords:** Public Servants, Temporary Contracts, Job Security, Administrative Career, Job Precariousness

# ÍNDICE

DEDICATORIA.....	v
AGRADECIMIENTOS .....	viii
<b>RESUMEN</b> .....	x
<b>ABSTRACT</b> .....	xii
INTRODUCCIÓN .....	1
1.1. Problema de Estudio .....	1
1.2. Justificación .....	3
1.3. Objetivos.....	4
1.3.1. Objetivo General .....	4
1.3.2. Objetivos Específicos .....	4
1.4. Pregunta de Investigación e Hipótesis .....	4
1.4.1. Pregunta de Investigación .....	5
1.4.2. Hipótesis de Investigación .....	5
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA .....	6
2.1. Servidores Públicos.....	6
2.2 Formas de Vinculación al Servidor Público con Base en la LOSEP .....	6
2.1.1. Contrato de Servicios Ocasionales .....	6
2.2.1.1 Derecho de Servidores Públicos con Contrato de Servicios Ocasionales .....	8
2.1.2. Nombramiento Provisional.....	9
2.2.1.2 Derechos de los Servidores con Nombramiento Provisional.....	10
2.1.3. Nombramiento Definitivo .....	12
2.2.1.3 Derechos de los Servidores Públicos con Nombramiento Definitivo .....	12

2.3	Principio de Primacía de la Realidad Laboral en el Sector Público .....	14
2.4	Precarización Laboral .....	16
2.5	Fundamento Doctrinal y Jurídico de Regularización Excepcional .....	17
2.6	Seguridad Jurídica y Eficiencia Institucional en el Sector Público .....	18
2.7	Principio de Mérito y su Compatibilidad con la Regularización Excepcional .....	19
2.8	Experiencias Comparadas de Regularización Laboral en América Latina .....	20
METODOLOGÍA .....		25
3.1.	Tipo y Enfoque de Investigación .....	25
3.2.	Técnicas e Instrumentos de Investigación.....	25
3.3.	Población y Muestra.....	26
3.4.	Análisis de los Datos .....	26
RESULTADOS .....		27
4.1	Aplicación del Instrumento de Investigación Encuesta .....	27
4.2	Aplicación del Instrumento de Investigación Entrevista .....	43
DISCUSIÓN .....		50
CONCLUSIONES .....		53
RECOMENDACIONES .....		55
REFERENCIAS .....		58
ANEXOS.....		61
Anexo 1. Entrevista Semiestructurada .....		61
Anexo 2. Encuesta Estructurada.....		62

## INTRODUCCIÓN

### 1.1. Problema de Estudio

En Ecuador, se ha manejado la contratación de servidores públicos bajo la modalidad de servicios ocasionales. Funcionarios se han mantenido en puestos de trabajo por varios años de forma permanente, sin obtener sus beneficios de ley en materia laboral. Esto ha dejado de ser un recurso excepcional para convertirse en una práctica estructural y sistemática que vulnera derechos.

Según lo indicado por Merchán, V. (2024), “la modalidad de servicios ocasionales ha sido desnaturalizada en el sector público ecuatoriano, utilizándose para cubrir necesidades estructurales del Estado que deberían corresponder a cargos permanentes”, lo cual viola el principio de estabilidad laboral reconocida en la Constitución del Ecuador (2008), en su Art. 35, donde establece el derecho a un trabajo digno, y en el Art. 326.7, donde se prohíbe expresamente la precarización laboral.

La situación es particularmente grave cuando se observa que numerosos servidores públicos acumulan más de cinco años consecutivos en funciones sustantivas, sin acceso a la carrera administrativa ni posibilidades de ascenso. Esta condición de “limbo contractual” no solo contraviene el Art. 229 de la Constitución, que garantiza el acceso a la carrera pública, sino que atenta contra el principio de igualdad contenido en el Art. 11.2, al generar una diferenciación injustificada entre servidores que desempeñan funciones similares bajo condiciones desiguales.

En su informe de 2021, la Organización Internacional del Trabajo advierte que “el uso prolongado de contratos temporales para cubrir funciones permanentes en el sector público, debe ser considerado una forma de fraude legal, contraria al principio de primacía de la realidad” (OIT, 2021, pág. 17). Esta doctrina, ampliamente aceptada en el derecho laboral internacional,

sostiene que la verdadera naturaleza de una relación laboral debe definirse por los hechos y no por la forma contractual.

En Latinoamérica, países como: Colombia, Perú, Argentina y México, tienen procesos de regulación laboral que corrigen estos vacíos estructurales, en donde se toma en cuenta la antigüedad, la continuidad en el servicio y la naturaleza de las funciones desempeñadas (Benavidez, 2010). Mientras que, en Ecuador, no se cuenta con mecanismos jurídicos que permitan la transición de un contrato ocasional a una estabilidad laboral, lo cual perpetúa la vulneración sistemática de derechos.

Frente a este escenario, se plantea la necesidad urgente de diseñar un mecanismo de regularización excepcional para aquellos servidores públicos que, habiendo cumplido funciones permanentes durante más de cinco años bajo la modalidad de contratos ocasionales, puedan acceder a un estatus laboral acorde con la realidad de sus funciones. Esta propuesta incluiría concursos de méritos adaptados, reconocimiento de la antigüedad, mantenimiento del nivel salarial y exoneración del período de prueba, garantizando un enfoque técnico y jurídicamente sustentado.

La falta de respuestas institucionales ante esta problemática no solo perjudica a los trabajadores involucrados, sino que compromete la eficiencia del Estado, la continuidad de los servicios públicos y el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos laborales. Como señalan Ochoa y Guerra (2024), “la acción de protección se ha convertido en uno de los pocos recursos disponibles para servidores públicos en condición de precariedad, ante la ausencia de políticas estructurales que resuelvan el problema de fondo”.

Por tanto, el presente proyecto de investigación busca no solo evidenciar la magnitud de esta problemática, sino también contribuir a su solución mediante la elaboración de una

propuesta normativa que respete los principios constitucionales y fortalezca la institucionalidad pública.

## **1.2. Justificación**

La problemática de la contratación ocasional prolongada en el sector público ecuatoriano representa no solo una violación a los principios constitucionales de estabilidad laboral, sino también una distorsión estructural que afecta tanto a los derechos de los trabajadores como al funcionamiento del Estado. Este fenómeno, que afecta a miles de servidores que llevan años cumpliendo funciones permanentes bajo vínculos jurídicos temporales, contradice abiertamente el Art. 35 de la Constitución de la República del Ecuador, que garantiza el trabajo digno y estable, así como el Art. 326.7, que prohíbe cualquier forma de precarización laboral.

Desde una perspectiva doctrinal, se retoman tres pilares teóricos fundamentales: la primacía de la realidad laboral, que exige reconocer la verdadera naturaleza de las relaciones de trabajo más allá de su forma contractual; la consolidación de derechos laborales, que sostiene que la continuidad en funciones permanentes debe generar derechos adquiridos; y el constitucionalismo laboral, que plantea una interpretación garantista de los Arts. 35, 229 y 326.7 de la Constitución, en defensa del empleo estable y la dignidad del trabajador público (Pasco, 2012; Carrión, 2024).

En el plano académico, esta investigación busca aportar a la construcción de un nuevo marco conceptual en torno al trabajo público en el Ecuador, superando el reduccionismo jurídico-formalista e incorporando una perspectiva humanista y garantista. Se busca además ampliar el debate sobre la precarización estructural, integrando lecciones del derecho comparado en países como Perú, Colombia, México y Argentina, donde se han implementado mecanismos de transición desde la temporalidad hacia la estabilidad laboral (Benavidez, 2010; Merchán, 2024).

Finalmente, la relevancia de este estudio se manifiesta en su capacidad de traducir el análisis crítico en una propuesta normativa viable, orientada a fortalecer la seguridad jurídica, la institucionalidad y la justicia social en el empleo público. En ese sentido, la investigación no solo aspira a enriquecer el conocimiento académico, sino también a incidir en el diseño de políticas públicas que garanticen los derechos fundamentales de los trabajadores estatales en Ecuador.

### **1.3. Objetivos**

#### **1.3.1. *Objetivo General***

Diseñar una propuesta jurídica de regularización excepcional para servidores públicos que hayan cumplido funciones permanentes durante más de cinco años bajo la modalidad de contratos ocasionales en el Ecuador, en concordancia con los principios constitucionales de estabilidad laboral y no precarización.

#### **1.3.2. *Objetivos Específicos***

1. Analizar el marco jurídico ecuatoriano relativo a los contratos ocasionales en el sector público, identificando sus contradicciones con los principios constitucionales de estabilidad, igualdad y prohibición de precarización.
2. Examinar experiencias comparadas de regularización laboral en países como Perú, Colombia, México y Argentina, con el fin de identificar criterios aplicables al contexto ecuatoriano.
3. Diseñar una propuesta normativa excepcional para la regularización de servidores públicos con más de cinco años bajo contrato ocasional, basada en criterios de mérito, antigüedad y función permanente.

### **1.4. Pregunta de Investigación e Hipótesis**

La contratación ocasional prolongada en el sector público ecuatoriano, aplicada de manera sistemática a funciones estructurales, ha generado una forma de precarización laboral incompatible con los principios constitucionales de estabilidad, igualdad y trabajo digno. Esta

situación plantea la necesidad de diseñar mecanismos jurídicos que permitan corregir dicha distorsión, sin afectar los principios de mérito, sostenibilidad fiscal ni calidad del servicio público.

#### **1.4.1. *Pregunta de Investigación***

¿Cuáles son las razones jurídicas, sociales e institucionales que justifican la implementación de un proceso excepcional de regularización para servidores públicos con más de cinco años bajo contratos ocasionales en el Ecuador?

#### **1.4.2. *Hipótesis de Investigación***

La implementación de un régimen jurídico excepcional de regularización para los servidores públicos que han ejercido funciones permanentes durante más de cinco años bajo contratos ocasionales en Ecuador es constitucionalmente viable y socialmente necesaria, ya que permitiría corregir prácticas de precarización estructural, garantizaría el acceso a la carrera administrativa, fortalecería la seguridad jurídica y mejoraría la eficiencia institucional del Estado.

## **FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA**

### **2.1. Servidores Públicos**

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la figura del servidor público está definida en el Art. 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), donde se establece que:

Servidoras y servidores públicos. - Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Entre las formas de vinculación más comunes se encuentran el nombramiento definitivo, que se obtiene mediante concurso de méritos y garantiza estabilidad laboral; el nombramiento provisional, que es temporal y se otorga mientras se realiza el concurso; y el contrato de servicios ocasionales, que tiene un carácter excepcional y limitado en el tiempo. Estas modalidades determinan los derechos y obligaciones de los trabajadores públicos, así como su inclusión o no en la carrera administrativa.

### **2.2 Formas de Vinculación al Servidor Público con Base en la LOSEP**

La Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), como marco normativo que regula el acceso, permanencia y derechos de quienes trabajan en el sector público ecuatoriano, establece de forma explícita e implícita las formas de vinculación jurídica al Estado para ser considerado servidor o servidora pública.

#### **2.1.1. Contrato de Servicios Ocasionales**

La contratación por servicios ocasionales en Ecuador constituye una modalidad excepcional de vínculo laboral dentro del sector público. Su uso está legalmente limitado a circunstancias específicas, como la cobertura temporal de una necesidad institucional cuando no es posible hacerlo con personal de planta. Esta figura se encuentra regulada en el artículo 58 de

la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) y su reglamento, que establecen procedimientos claros que deben cumplirse para su aplicación.

La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales, previo el informe de la unidad de administración del talento humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin (pág. 29).

La duración máxima de un contrato por servicios ocasionales es de hasta doce meses, ya sea de forma continua o interrumpida. Este tipo de contrato puede renovarse una sola vez por un período adicional de hasta doce meses en el siguiente año fiscal, siempre que exista una justificación institucional. Concluido este tiempo, no se permite volver a contratar a la misma persona para el mismo cargo dentro de la misma entidad.

La normativa es clara al señalar que esta contratación depende de una justificación técnica, de la disponibilidad de recursos y de la aprobación de la autoridad nominadora. No obstante, la realidad institucional revela un uso generalizado y prolongado de esta modalidad, incluso para funciones permanentes y esenciales dentro de la estructura administrativa del Estado. Esto representa una forma de precarización laboral, ya que estos contratos no generan estabilidad, no otorgan acceso a la carrera del servicio público y limitan significativamente el ejercicio de otros derechos, como licencias y comisiones de servicios con o sin remuneración para estudios regulares o de posgrados dentro de la jornada de trabajo, ascensos, o concursos internos.

Además, el uso extendido de esta figura contradice principios constitucionales como el de igualdad, progresividad de derechos y primacía de la realidad. Desde una perspectiva jurídica, si una persona cumple funciones permanentes, bajo subordinación, y su relación laboral es

continúa por años, debería reconocerse su derecho a la regularización conforme a los principios del derecho laboral público. Sin embargo, la falta de control efectivo sobre el uso de estos contratos ha llevado a miles de servidoras y servidores públicos a vivir en un limbo jurídico, sin estabilidad ni garantías efectivas, aun cuando desempeñan funciones idénticas a las de quienes cuentan con nombramiento definitivo.

Esta práctica también genera impactos negativos en la calidad institucional, ya que limita la motivación, la capacitación continua y el sentido de pertenencia entre los trabajadores. Por ello, el abuso de la contratación ocasional no solo vulnera derechos individuales, sino que también debilita la eficiencia y sostenibilidad del servicio público.

### ***2.2.1.1 Derecho de Servidores Públicos con Contrato de Servicios Ocasionales***

#### **Remuneración y Seguridad Social**

Los servidores públicos con contrato de servicios ocasionales tienen el derecho a percibir una remuneración justa, acorde con lo establecido en su contrato. Este principio se alinea con el Art. 328 de la Constitución de la República del Ecuador, que garantiza el derecho a una remuneración justa para todos los funcionarios. Adicionalmente, la afiliación obligatoria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) desde el primer día de su vinculación es un derecho ineludible, respaldado por el Artículo 34 de la Constitución, que consagra el derecho a la seguridad social, y el Art. 120 de la LOSEP, que establece la obligatoriedad de la afiliación para todo el personal que presta servicios en el sector público.

#### **Beneficios Adicionales y Vacaciones**

Estos servidores tienen derecho a recibir el décimo tercer y décimo cuarto sueldo, calculados de manera proporcional al tiempo trabajado. Este beneficio se fundamenta en el Art. 113 de la LOSEP, que extiende estos derechos a los servidores con contratos ocasionales. En cuanto a las vacaciones, les corresponde un período proporcional al tiempo de servicio, según lo

estipulado en el Art. 29 de la LOSEP. Si, por motivos de servicio, no disfrutan de este período, el Art 31 de la LOSEP permite que sea compensado económicamente al finalizar el contrato, garantizando que el derecho a un descanso remunerado no se vea menoscabado.

### **Licencias y Compensación por Temporalidad**

Los servidores ocasionales también pueden acceder a licencias por maternidad, paternidad, enfermedad o calamidad doméstica. Si bien la aplicación efectiva de estas licencias puede verse limitada por la temporalidad del contrato, el espíritu de estos derechos se encuentra en el Art. 27 de la LOSEP, que regula las licencias para los servidores públicos. Finalmente, al concluir la relación laboral, los servidores ocasionales tienen derecho a un recargo adicional del 35% sobre su remuneración. Este reconocimiento por la naturaleza temporal del vínculo contractual está específicamente contemplado en el Art. 58 de la LOSEP, que busca compensar la inestabilidad inherente a este tipo de contratación.

#### **2.1.2. *Nombramiento Provisional***

La figura del nombramiento provisional cumple una función clave dentro de la administración pública, ya que permite mantener la continuidad del servicio en situaciones excepcionales. Este tipo de designación se utiliza cuando no es posible proveer un cargo mediante los procedimientos ordinarios, como los concursos de méritos y oposición, y se requiere una solución inmediata para evitar la interrupción de las funciones institucionales.

Este mecanismo adquiere particular relevancia en los casos en que un servidor público ha sido suspendido o destituido, y aún está pendiente una resolución definitiva por parte de la autoridad competente. En tales circunstancias, el Estado necesita garantizar que el puesto no permanezca vacante, afectando potencialmente la eficiencia o legalidad del servicio. Por tanto, se permite que otra persona ocupe temporalmente dicho cargo, sin que ello implique una

afectación al debido proceso del servidor principal ni un otorgamiento de estabilidad para quien lo sustituye.

La normativa vigente contempla esta posibilidad de forma clara en el Art. 17, Lit. B de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), en los siguientes términos:

Aquellos que se expiden para ocupar el puesto de un servidor que ha sido suspendido en sus funciones o destituido, hasta que se produzca el fallo de la Sala de lo Contencioso Administrativo u otra instancia competente para este efecto (pág. 13)

Este tipo de nombramiento no otorga estabilidad laboral ni implica un reconocimiento definitivo en el cargo, pero se legitima como una solución temporal dentro del marco legal. Así, se protege tanto la funcionalidad del Estado como el derecho del servidor titular a que su situación sea resuelta conforme a la ley.

### ***2.2.1.2 Derechos de los Servidores con Nombramiento Provisional***

#### **Remuneración y Beneficios Sociales**

El derecho a percibir una remuneración justa, acorde con el puesto desempeñado y en base a la escala salarial vigente, es un pilar fundamental para los servidores provisionales. Este principio se alinea directamente con el Art. 328 de la Constitución de la República, que garantiza una remuneración equitativa para todos los trabajadores. Además, tienen pleno acceso a los beneficios sociales establecidos por la ley, incluyendo el décimo tercer y décimo cuarto sueldo, conforme a lo dispuesto en el Art. 113 de la LOSEP. Si cumplen con el tiempo requerido, también acceden a los fondos de reserva, tal como lo especifica el Art. 133 de la LOSEP. En cuanto a las vacaciones, les corresponden de manera proporcional al tiempo de servicio, según el Art. 29 de la LOSEP, y tienen derecho a licencias por enfermedad, maternidad, paternidad o calamidad doméstica, reguladas por el Art. 27 de la LOSEP.

## **Seguridad Social y Jornada Laboral**

Desde el primer día de trabajo, la afiliación obligatoria al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) es un derecho y una obligación, en cumplimiento del Art. 34 de la Constitución de la República y el Art. 120 de la LOSEP. Esta afiliación les garantiza el acceso a vitales prestaciones de salud, pensiones por invalidez, vejez y fallecimiento, así como a la cobertura por riesgos laborales, asegurando su protección social integral.

Respecto a la jornada laboral, los servidores provisionales deben cumplir con el horario legalmente establecido y tienen derecho a la remuneración por horas extraordinarias o suplementarias si estas se ejecutan conforme a la normativa vigente, lo cual está regulado por el Art. 25 de la LOSEP.

## **Capacitación, Asociación y Estabilidad Laboral**

Los servidores con nombramiento provisional también pueden acceder a programas de capacitación en la medida en que la institución los ofrezca y estén relacionados con su puesto, buscando fomentar el desarrollo profesional continuo. Tienen el derecho a asociarse libremente para la defensa de sus intereses, en concordancia con el Art. 168 de la LOSEP y el Artículo 66, numeral 13 de la Constitución, que garantiza la libertad de asociación.

Aunque su nombramiento puede finalizar cuando desaparece la causa que lo originó, cualquier otra forma de desvinculación como una sanción disciplinaria debe llevarse a cabo respetando el debido proceso administrativo, principio fundamental consagrado en el Art 76, Nro. 7 de la Constitución de la República. Finalmente, en caso de una terminación ilegal o arbitraria del nombramiento provisional, los servidores pueden tener derecho a reclamar indemnizaciones o el reintegro, conforme a lo que dispone la jurisprudencia aplicable y los principios de estabilidad laboral.

### **2.1.3. Nombramiento Definitivo**

La estabilidad laboral en el servicio público se cimienta principalmente en el nombramiento definitivo, el cual, “Se expide para llenar vacantes mediante el sistema de selección previstos en esta Ley;” (LOSEP, Art. 17, Lit. a 2016, pág. 12) Este tipo de nombramiento, garantiza la continuidad y profesionalización de la función pública al requerir la superación de concursos de méritos y oposición.

En contraste, la misma Asamblea Nacional del Ecuador, reconoce la necesidad de flexibilidad administrativa mediante el nombramiento provisional, contemplado en el Art. 17, Lit. b, analizado en el punto anterior. Permitiendo a esta modalidad cubrir temporalmente puestos vacantes o de servidores ausentes, asegurando la operatividad institucional sin conferir la misma estabilidad que el nombramiento definitivo.

#### **2.2.1.3 Derechos de los Servidores Públicos con Nombramiento Definitivo**

##### **Estabilidad Laboral y Carrera Administrativa**

El principal derecho de estos servidores es la estabilidad laboral. Esto significa que su remoción del cargo solo puede ocurrir por causas expresamente establecidas en la ley, como la destitución mediante sumario administrativo (garantizando el debido proceso, consagrado en el Art 76, Nro. 7 de la Constitución), la supresión del puesto, la jubilación o la renuncia voluntaria. Este principio fundamental está respaldado por el Art 43 de la LOSEP, que establece las causales de cesación de funciones para los servidores públicos.

Además, tienen un derecho inherente al ingreso y desarrollo dentro de la carrera del servicio público, lo que les permite acceder a procesos de ascenso, promoción y capacitación, conforme a lo dispuesto en el Art. 6 de la LOSEP, que promueve la profesionalización y meritocracia en la administración pública.

## **Remuneración y Beneficios Económicos**

Los servidores definitivos perciben una remuneración justa y equitativa, acorde con su puesto, funciones, nivel de eficiencia, responsabilidad y experiencia. Este derecho se fundamenta en el Art. 328 de la Constitución, que garantiza una remuneración digna para todos los trabajadores. Tienen derecho a 30 días de vacaciones anuales pagadas después de 11 meses de servicio continuo, de acuerdo con el Art. 29 de la LOSEP. Asimismo, se les garantiza el décimo tercer y décimo cuarto sueldo, beneficios que son un estándar en el sector público ecuatoriano y están contemplados en el Art. 113 de la LOSEP.

## **Licencias, Capacitación y Seguridad Social**

Respecto a licencias y permisos, pueden acceder a ellas con o sin remuneración por motivos como maternidad, paternidad, enfermedad, calamidad doméstica, matrimonio o estudios, conforme a lo establecido en el Art. 27 de la LOSEP y su reglamento. La capacitación y formación continua es otro de sus derechos, garantizándoles oportunidades de actualización y perfeccionamiento para el mejor desempeño de sus funciones, un aspecto clave para la eficiencia del servicio público.

La afiliación obligatoria al IESS desde el primer día de labores es un derecho irrenunciable, que les otorga acceso a todos los beneficios de la seguridad social, como atención médica, pensiones y cobertura por riesgos laborales. Esto está en línea con el Art. 34 de la Constitución y el Art. 120 de la LOSEP. Adicionalmente, pueden acogerse a los beneficios de jubilación previstos en la ley, incluyendo eventuales compensaciones por retiro voluntario, conforme a las disposiciones del Art. 133 de la LOSEP.

## **Organización, Huelga e Indemnizaciones**

Los servidores definitivos tienen el derecho a organizarse y asociarse en gremios o sindicatos que defiendan sus derechos y promuevan la mejora del servicio público, un derecho

fundamental reconocido en el Art. 168 de la LOSEP y en el Art. 66, Nro. 13 de la Constitución, que garantiza la libertad de asociación. En instituciones donde no se prohíbe la paralización de funciones, se reconoce su derecho a la huelga.

En caso de supresión del puesto o partida presupuestaria, tienen derecho a recibir las indemnizaciones correspondientes conforme a la normativa vigente, lo cual busca mitigar el impacto de estas decisiones administrativas.

### **Igualdad y Consideraciones Especiales**

Estos servidores deben ser tratados con igualdad y sin discriminación, independientemente de su etnia, género, edad, religión u otra condición, un principio fundamental de la Constitución de la República (Art. 11). Finalmente, en ciertos casos especiales, como la renuncia por motivos de emigración, pueden gozar de un tratamiento preferente para el reingreso al servicio público, buscando facilitar su retorno en situaciones particulares.

### **2.3 Principio de Primacía de la Realidad Laboral en el Sector Público**

El principio de primacía de la realidad constituye uno de los pilares fundamentales del derecho laboral. Este principio establece que, ante una discrepancia entre lo estipulado formalmente en un contrato y la dinámica fáctica de la relación laboral, deben prevalecer los hechos y las circunstancias reales sobre las formalidades contractuales (OIT, 2021).

Aunque su aplicación ha sido históricamente prominente en el ámbito privado, su vigencia se extiende de manera inequívoca al sector público. Esta extensión es particularmente relevante en contextos donde se configuran relaciones laborales que, en la práctica, exhiben características de permanencia, estabilidad y subordinación, a pesar de ser formalmente catalogadas como temporales u ocasionales.

La Constitución de la República del Ecuador (2008) reconoce este principio de manera implícita mediante diversas disposiciones. Por ejemplo, el Art. 326, Nro. 7, prohíbe toda forma

de precarización laboral. Asimismo, el Art. 326, Nro. 2, declara la irrenunciabilidad de los derechos laborales, mientras que los Arts. 35 y 229 reconocen el derecho a un trabajo digno y estable. En este marco normativo, la Corte Constitucional del Ecuador ha ratificado que los servidores públicos no pueden ser excluidos de las garantías fundamentales del trabajo. En la Sentencia Nro. 1156-18-EP/21, la Corte (2023) estableció explícitamente que, la precarización del empleo público bajo la figura de contratación ocasional desnaturalizada configura una violación a los principios constitucionales del trabajo, pues desconoce la realidad funcional que ejerce el servidor.

La doctrina internacional refuerza esta postura. La Organización Internacional del Trabajo (OIT,) ha señalado que "el uso prolongado de contratos temporales para cubrir funciones permanentes en el sector público debe ser considerado una forma de fraude legal, contraria al principio de primacía de la realidad"(OIT, 2021).

En el derecho comparado, la aplicación de este principio en el sector público ha sido consistentemente reconocida por diversos tribunales constitucionales y superiores. En Colombia, la Corte Constitucional, en su Sentencia C-614 de 2009, afirmó que "no puede acudirse a contratos de prestación de servicios para encubrir verdaderas relaciones laborales, incluso en el sector público" (Corte Constitucional de Colombia, 2009). De manera similar, en Argentina, la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvió en el fallo "González c/ Estado Nacional" (2014) que "la función pública no puede constituirse en un refugio de la precariedad; la continuidad en funciones esenciales genera derechos que no pueden ignorarse por una mera forma contractual" (CSJN, 2017).

En consecuencia, la aplicación del principio de primacía de la realidad al empleo público no implica desconocer la existencia de regímenes especiales de contratación administrativa. Por el contrario, su objetivo es asegurar que la forma contractual no sea utilizada para simular una relación laboral que, en los hechos, es permanente, ni para restringir derechos fundamentales

inherentes a la misma. Este principio dota al Estado de un mecanismo para adecuar sus prácticas contractuales a los mandatos constitucionales y a los tratados internacionales, fundamentando así la posibilidad de propuestas de regularización excepcional para aquellos trabajadores que, durante períodos prolongados, han desempeñado funciones estructurales bajo contratos de naturaleza ocasional.

#### **2.4 Precarización Laboral**

“la precariedad laboral es una condición de desprotección e inestabilidad en el empleo que, al socavar los fundamentos del trabajo asalariado protector, impulsa a los individuos hacia un proceso de desafiliación, debilitando sus vínculos sociales y exponiéndolos a una creciente vulnerabilidad material y simbólica” (Vejar, 2021, pag.48) En el contexto del empleo público, este concepto adquiere relevancia cuando se observa cómo la administración pública ecuatoriana ha desnaturalizado la figura del contrato ocasional, extendiéndolo más allá de los límites legales y funcionales establecidos.

En lugar de utilizarse de forma temporal y excepcional, los contratos ocasionales han sido renovados de manera sistemática, superando los plazos previstos en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), Artículo 58, sin convocar los concursos de méritos y oposición requeridos para la provisión permanente de los cargos, tal como lo exige el Artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador y el Artículo 65 de la LOSEP. Esta práctica institucionalizada configura una forma de precarización laboral, en tanto niega a los servidores públicos el acceso a la estabilidad, la carrera administrativa y otros derechos laborales fundamentales reconocidos en la Constitución (Artículos 326 y 331) y en la LOSEP (Artículo 5). Además, vulnera principios como la primacía de la realidad y la progresividad de derechos, al mantener a los trabajadores en una situación de incertidumbre jurídica y subordinación permanente, sin reconocimiento formal de su rol estructural en el Estado.

## 2.5 Fundamento Doctrinal y Jurídico de Regularización Excepcional

El concepto de regularización laboral excepcional se fundamenta en la necesidad de corregir distorsiones estructurales en la vinculación de trabajadores al Estado, cuando se demuestra que existe una contradicción entre la modalidad contractual utilizada y la naturaleza permanente de las funciones desempeñadas. Esta figura, reconocida en diversos sistemas jurídicos como los de Perú, Argentina, Colombia, México, no constituye una forma ordinaria de ingreso a la administración pública, sino una respuesta extraordinaria frente a situaciones de precarización laboral sistemática, que vulneran principios constitucionales como la igualdad, la estabilidad y la primacía de la realidad.

Desde el punto de vista doctrinal, la regularización excepcional se enmarca en lo que Álvarez, A. (2016) denomina el “principio de juridicidad correctiva”, que permite al Estado adoptar medidas atípicas para restablecer el equilibrio cuando una situación irregular se ha naturalizado en la práctica administrativa. En este sentido, la regularización no desconoce el principio de mérito, sino que lo reinterpreta a la luz de los principios de justicia, dignidad y realidad laboral.

En Ecuador, si bien la normativa establece que el ingreso al sector público debe realizarse mediante concurso de méritos y oposición (CRE, art. 229; LOSEP, art. 17), esta exigencia no puede ser invocada para perpetuar situaciones de exclusión, especialmente cuando existen trabajadores que han cumplido funciones permanentes por años, sin acceso a la carrera administrativa. En estos casos, se activa el principio de primacía de la realidad, así como el mandato de progresividad de los derechos, lo cual autoriza la creación de mecanismos excepcionales de regularización, siempre que estén fundados en criterios objetivos como antigüedad, mérito demostrado y funciones estructurales.

Según Pasco, J. (2014), la regularización puede entenderse como una forma de reparación administrativa frente a la omisión del Estado de convocar oportunamente concursos o de incorporar a trabajadores que han demostrado idoneidad en la práctica. En consecuencia,

la regularización excepcional no viola el principio de legalidad, sino que lo restaura, en tanto devuelve coherencia entre la norma y la realidad institucional.

## **2.6 Seguridad Jurídica y Eficiencia Institucional en el Sector Público**

La seguridad jurídica es un principio fundamental del Estado de derecho que implica previsibilidad normativa, estabilidad en las relaciones jurídicas y confianza en la actuación de los poderes públicos. En el ámbito del sector público, este principio adquiere una dimensión especial: los servidores estatales deben tener la certeza de que sus derechos serán reconocidos y protegidos, en concordancia con lo que realmente hacen y no únicamente con la forma contractual que los vincula.

Desde el derecho administrativo y constitucional, la seguridad jurídica no solo protege a los ciudadanos frente al Estado, sino también a los servidores públicos frente a prácticas laborales arbitrarias o desnaturalizadas, como ocurre cuando se utiliza de forma sistemática el contrato ocasional para cubrir funciones permanentes. Esta situación genera una relación laboral inestable, en la que el servidor carece de protección y previsibilidad, afectando su proyecto de vida y su desarrollo profesional. Como señala Linares Quintana, S. (2012), la seguridad jurídica también es social, pues los ciudadanos deben poder confiar en la continuidad y equidad de las normas que rigen su vida.

En Ecuador, la desnaturalización de los contratos ocasionales representa una forma de inseguridad jurídica institucionalizada, ya que servidores que cumplen funciones estructurales durante años no acceden a los derechos propios del régimen de carrera administrativa. La regularización excepcional, en este contexto, no solo es un mecanismo de justicia laboral, sino también una herramienta para restaurar la legalidad, al devolver coherencia entre la norma, la realidad y el principio de buena fe administrativa.

Por otro lado, la eficiencia institucional es un principio rector del servicio público moderno, que exige que el Estado funcione con racionalidad, continuidad y calidad en la prestación de sus servicios. Esta eficiencia no puede lograrse mediante vínculos laborales inestables, rotación constante de personal o incertidumbre contractual. Estudios de organismos multilaterales como la OIT (2021) y la CEPAL (2019) han demostrado que los altos niveles de empleo temporal en el sector público afectan negativamente la motivación, el compromiso institucional y la calidad de la gestión pública.

En efecto, cuando un servidor público trabaja durante años bajo un contrato ocasional, sin expectativas de estabilidad ni promoción, se reduce su incentivo para capacitarse, innovar o involucrarse en procesos de mejora institucional. Esto genera una pérdida de capital humano, encarece los costos de selección y adaptación, y afecta directamente la eficiencia organizativa del Estado. Como señala Latorre (2018), “la precariedad administrativa no solo perjudica al servidor, sino que debilita la calidad del aparato estatal en su conjunto”.

## **2.7 Principio de Mérito y su Compatibilidad con la Regularización Excepcional**

El principio de mérito es uno de los pilares del derecho administrativo contemporáneo y del acceso al empleo público en los Estados democráticos. Este principio, consagrado en el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que el ingreso a la administración pública debe realizarse mediante concurso de méritos y oposición, garantizando que los servidores sean seleccionados con base en sus capacidades, formación y experiencia, y no por afinidades políticas, personales o discrecionalidad administrativa.

Este principio no solo promueve la eficiencia y profesionalización del servicio público, sino que también evita prácticas clientelares o nepotistas, fortaleciendo la transparencia y legitimidad de la función pública. De allí que algunas posturas críticas vean con recelo cualquier mecanismo de regularización o nombramiento sin concurso abierto, al considerar que podría contradecir el mérito como criterio rector del acceso.

Sin embargo, es importante distinguir entre el ingreso ordinario y los procesos de regularización excepcional, los cuales no equivalen a designaciones arbitrarias, sino que responden a situaciones fácticas consolidadas en las que un trabajador ha desempeñado funciones permanentes bajo subordinación, durante años, sin haber sido incorporado formalmente a la carrera administrativa. En estos casos, la omisión del Estado de convocar oportunamente los concursos genera una situación de precarización que no puede ser imputada al trabajador, quien ha demostrado en la práctica su idoneidad.

Desde esta perspectiva, la regularización no contradice el principio de mérito, sino que lo adapta y lo aplica en función de los hechos, valorando la antigüedad, el desempeño y la continuidad funcional como indicadores reales del mérito acumulado. Como sostiene Pasco (2014), “el mérito no se agota en una prueba formal, sino que también puede evidenciarse en la experiencia demostrada en el cargo, bajo condiciones reales de servicio público”.

## **2.8 Experiencias Comparadas de Regularización Laboral en América Latina**

En diversos países de América Latina, el uso de contratos temporales o no estables en el sector público ha generado procesos de precarización estructural del empleo estatal, muy similares a los observados en Ecuador. Frente a esta realidad, varias administraciones públicas han adoptado mecanismos de regularización laboral, tanto por vía normativa como jurisprudencial, con el objetivo de reconocer derechos adquiridos, corregir vacíos institucionales y garantizar el acceso a la carrera administrativa a funcionarios que, durante años, han desempeñado funciones permanentes bajo vínculos jurídicos temporales. Las experiencias de Perú, Colombia, Argentina y México ofrecen referentes valiosos que pueden ser considerados al diseñar una propuesta jurídica de regularización excepcional en el contexto ecuatoriano.

### **Perú**

El caso peruano es uno de los más ilustrativos en materia de regularización laboral en el sector público. La Ley N.º 27803, promulgada en 2002, estableció un procedimiento especial de

nombramiento para funcionarios que prestaban servicios al Estado bajo contratos administrativos o modalidades no estables, como los Servicios No Personales (SNP). Este proceso de transición se basó en criterios objetivos como la antigüedad, la continuidad de las funciones y la evaluación del desempeño (Congreso del Perú, 2002). Además, la creación de la entidad SERVIR permitió consolidar un enfoque técnico, orientado a la profesionalización del empleo público.

El modelo peruano reconoce que el desempeño prolongado de funciones permanentes configura un mérito de facto, que puede ser valorado en procesos de incorporación formal, sin necesidad de recurrir exclusivamente a concursos abiertos. Este enfoque no vulnera el principio de mérito, sino que lo adapta a situaciones donde el Estado ha incumplido su obligación de convocar concursos oportunamente.

### **Colombia**

En Colombia, la Corte Constitucional ha desarrollado una amplia jurisprudencia sobre la necesidad de regularizar a funcionarios del sector público contratados bajo modalidades civiles o de prestación de servicios, cuando se verifica que cumplen funciones permanentes con subordinación y continuidad. Sentencias como la C-614/09 y la T-112/10 han señalado que este tipo de contratación encubre relaciones laborales reales, lo que constituye una forma de simulación jurídica contraria a la Constitución (Corte Constitucional de Colombia, 2009, 2010).

A raíz de esta jurisprudencia, el Estado colombiano ha impulsado planes de formalización laboral en sectores estratégicos como salud, educación y justicia, priorizando la incorporación de personal que, si bien no accedió por concurso, ha demostrado en la práctica su competencia técnica y su compromiso institucional. La doctrina constitucional colombiana entiende que la regularización no elimina el mérito, sino que reconoce el mérito probado mediante la realidad del trabajo desempeñado.

### **Argentina**

En Argentina, la regularización laboral en el sector público se ha implementado principalmente mediante decretos ejecutivos orientados a permitir el “pase a planta permanente” de funcionarios con vínculos precarios de larga duración. Uno de los antecedentes más relevantes es el Decreto 254/2015, que estableció un proceso de incorporación para agentes públicos con más de cinco años de antigüedad en funciones estructurales, mediante concursos internos simplificados y procesos de evaluación adaptados.

Estos procesos han sido justificados en términos de justicia social, reconocimiento de derechos adquiridos y fortalecimiento institucional. La administración pública argentina reconoce que la existencia prolongada de relaciones laborales precarias no puede ser atribuida al funcionario, y que el Estado debe asumir la responsabilidad de corregir estas distorsiones mediante procedimientos objetivos, legalmente sustentados.

## **México**

En México, diversas administraciones han impulsado mecanismos de regularización laboral con el objetivo de incorporar al régimen de carrera administrativa a servidores públicos que desempeñan funciones permanentes bajo contratos temporales o eventuales. Esta necesidad ha sido reconocida tanto por políticas públicas como por el marco normativo del servicio civil.

Uno de los principales referentes es la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (LSPCAPF), publicada en 2003, que establece los principios rectores del ingreso, permanencia, promoción y evaluación del personal público en las dependencias del Ejecutivo Federal. Esta ley reconoce el mérito, la igualdad de oportunidades y la profesionalización como pilares del empleo público (Cámara de Diputados, 2003).

A partir de esta ley, la Secretaría de la Función Pública (SFP), en coordinación con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), ha promovido estrategias para mejorar la

gestión del capital humano, como el Programa de Profesionalización del Servicio Público de Carrera, que contempla medidas de regularización interna para personal con experiencia comprobada. Estos procesos han incluido concursos cerrados, validación del desempeño, y mecanismos para valorar la experiencia laboral adquirida bajo vínculos precarios.

Además, a nivel subnacional, varios gobiernos estatales han desarrollado programas específicos de formalización laboral. Por ejemplo, la Ciudad de México implementó entre 2019 y 2021 un proceso de basificación progresiva para trabajadores eventuales con más de cinco años de servicio continuo, con base en el Artículo 123, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece los derechos laborales de los servidores públicos, entre ellos la estabilidad en el empleo y la promoción con base en el mérito.

Asimismo, el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Humanos (MAAG-RH), actualizado por la SFP en 2021, contempla lineamientos para reconocer la experiencia previa y la trayectoria institucional como criterios válidos en procesos de incorporación o promoción, contribuyendo así a la regularización progresiva del personal contratado temporalmente.

En este modelo, la regularización se entiende como parte de un proceso técnico, jurídico y meritocrático, cuyo propósito es preservar el conocimiento institucional, reducir la rotación innecesaria y garantizar condiciones dignas de trabajo. Esta visión reconoce que la estabilidad laboral fortalece la eficacia de la administración pública y que los servidores que desempeñan funciones estructurales no pueden ser mantenidos indefinidamente en situación contractual precaria sin que ello vulnere los principios constitucionales de legalidad, eficiencia y justicia social.

Las experiencias de Perú, Colombia, Argentina y México demuestran que la regularización laboral excepcional en el sector público es jurídicamente viable y legítima,

especialmente en contextos donde el propio Estado ha generado condiciones de precarización prolongada. Estos modelos permiten adaptar el principio de mérito a realidades institucionales marcadas por el incumplimiento sistemático de convocatorias públicas y la desnaturalización de los vínculos contractuales.

Para el caso ecuatoriano, donde servidores públicos se mantienen bajo contratos ocasionales desnaturalizados, la implementación de un proceso de regularización adaptado a estas realidades que reconozca la antigüedad, la continuidad en funciones estructurales y la idoneidad demostrada permitiría avanzar hacia un sistema más justo, coherente y eficiente de empleo público, en cumplimiento de los principios constitucionales de estabilidad laboral, igualdad y buena administración.

## **METODOLOGÍA**

La presente investigación fue de enfoque mixto con métodos cualitativos y cuantitativos, con base en un diseño socio-jurídico. El enfoque que se planteó permitió analizar el marco normativo y doctrinal de los contratos ocasionales en el sector público ecuatoriano, al mismo tiempo se identificaron experiencias, percepciones y efectos concretos en los servidores públicos afectados por este tipo de relación laboral prolongada.

### **3.1. Tipo y Enfoque de Investigación**

Este estudio fue descriptivo, analítico y propositivo. Se enfocó en descubrir contradicciones entre el marco normativo vigente y su aplicación práctica, especialmente en el caso de los servidores públicos con contratos ocasionales que llevan más de cinco años trabajando. Por eso, también se propuso un mecanismo jurídico para que ellos puedan regularizar su situación laboral. Se usó un enfoque socio-jurídico, que permitió combinar el análisis de las leyes con experiencias reales de los propios trabajadores.

### **3.2. Técnicas e Instrumentos de Investigación**

Para la obtención de los datos cualitativos, se emplearon entrevistas semiestructuradas dirigidas a 5 Servidores públicos con más de cinco años con contratos ocasionales que se encontraban trabajando en instituciones del Estado. Estas entrevistas se realizaron de forma presencial y virtual, esto dependió de la disponibilidad de los participantes, y se abordaron temas relacionados con estabilidad laboral, desempeño de funciones permanentes, percepción institucional y expectativas de regularización.

Complementariamente, se aplicó una encuesta estructurada a una muestra seleccionada de 106 servidores públicos en condición de contratación ocasional prolongada. El cuestionario incluyó variables como tiempo de servicio, tipo de funciones desempeñadas, participación en concursos, percepción de reconocimiento institucional, estabilidad laboral, impacto emocional y opinión sobre procesos de regularización.

### **3.3. Población y Muestra**

La población de este estudio estuvo conformada por servidores públicos con más de cinco años con contratos ocasionales, que estaban cumpliendo funciones de carácter permanente en instituciones del sector público. La muestra fue intencional no probabilística, seleccionada con base en tres criterios: tiempo mínimo de servicio (5 años), tipo de funciones (permanentes o estructurales) y disponibilidad para participar.

En la fase cualitativa, se entrevistó a cinco servidores públicos: Una servidora pública que trabaja con poblaciones vulnerables, una Licenciada en administración de empresas, un Ingeniero en sistemas, un Ingeniero Mecánico, y un Abogado. En la fase cuantitativa, se encuestó a ciento seis servidores públicos, distribuidos en distintas dependencias estatales del ámbito administrativo y social.

### **3.4. Análisis de los Datos**

Los datos cualitativos fueron procesados mediante análisis de contenido, utilizando codificación temática para identificar patrones, coincidencias y discrepancias relevantes. Las categorías emergentes se organizaron en torno a los ejes de la precarización, el desempeño funcional, la estabilidad institucional y el reconocimiento del mérito.

Los datos cuantitativos fueron analizados mediante estadística descriptiva, utilizando herramientas como Microsoft Excel, con el fin de sistematizar los resultados por frecuencia y porcentaje. Esto permitió identificar tendencias generales y contrastarlas con los hallazgos cualitativos, generando así una lectura integral de la problemática abordada.

## RESULTADOS

### 4.1 Aplicación del Instrumento de Investigación Encuesta

El objetivo de esta encuesta es recolectar datos cuantitativos sobre condiciones laborales, percepción de precariedad, reconocimiento del mérito, y opinión sobre regularización y va dirigida a servidores públicos con más de 5 años bajo contrato ocasional.

Pregunta 1: Mi puesto actual responde a funciones permanentes dentro de la institución.

**Tabla 1**

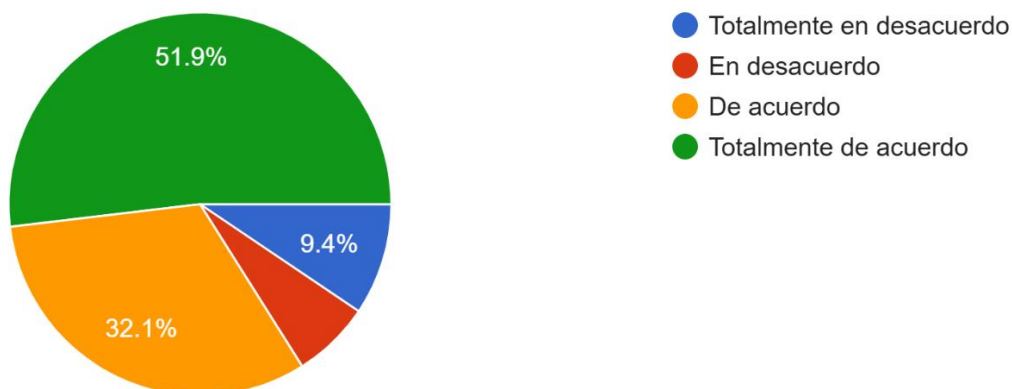
*Resultados de la pregunta sobre la permanencia del puesto*

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Totalmente en desacuerdo	10	9.4%
En desacuerdo	7	6.6%
De acuerdo	34	32.1%
Totalmente de acuerdo	55	51.9%
Total, de respuestas	106	100%

*Nota.* Elaboración propia

**Figura 1**

*Distribución porcentual de respuestas sobre la permanencia del puesto*



*Nota.* Elaboración propia

**Interpretación:**

Según los resultados de la Pregunta 1, "Mi puesto actual responde a funciones permanentes dentro de la institución", se observa que la gran mayoría de los encuestados perciben que sus funciones son de carácter permanente. Específicamente, un 51.9% está "Totalmente de acuerdo" y un 32.1% está "De acuerdo" con esta afirmación, sumando un 84% de servidores públicos que realizan labores permanentes. Por otro lado, un 9.4% está "Totalmente en desacuerdo" y un 6.6% "En desacuerdo", lo que significa que solo un 16% considera que sus funciones no son permanentes.

**Análisis:**

Este hallazgo es crucial y apoya directamente la hipótesis de investigación sobre la precarización laboral generada por la contratación ocasional prolongada aplicada a funciones estructurales. La mayoría de los servidores públicos encuestados, que están bajo contratos ocasionales, están desempeñando roles que ellos mismos consideran permanentes dentro de la institución. Esto evidencia una contradicción fundamental entre la naturaleza temporal de su vinculación contractual (contrato ocasional) y la naturaleza estable y estructural de las funciones que desempeñan. Este desfase es un pilar argumental sólido para justificar la necesidad de una regularización excepcional, ya que valida la premisa de que los contratos ocasionales se están utilizando para cubrir necesidades permanentes, contraviniendo el espíritu de la estabilidad laboral y propiciando la precarización en el sector público ecuatoriano.

Pregunta 2: Llevo más de cinco años trabajando bajo contrato ocasional sin interrupciones.

**Tabla 2**

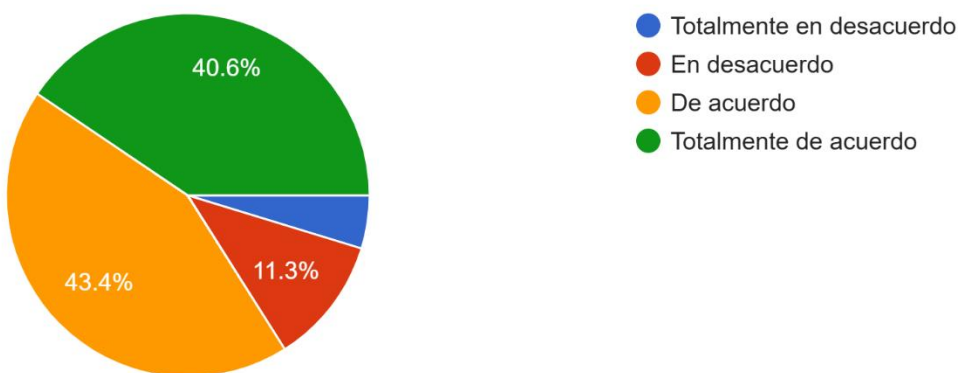
*Resultados de la pregunta sobre contrato ocasional prolongado*

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Totalmente en desacuerdo	9	8.5%
En desacuerdo	12	11.3%
De acuerdo	46	43.4%
Totalmente de acuerdo	43	40.6%
Total, de respuestas	106	100%

*Nota.* Elaboración propia

**Figura 2**

*Distribución porcentual de las respuestas sobre contrato ocasional prolongado*



*Nota.* Elaboración propia

**Interpretación:**

Los resultados de la Pregunta 2, "Llevo más de cinco años trabajando bajo contrato ocasional sin interrupciones", revelan que una proporción significativa de los encuestados cumple con el criterio de temporalidad prolongada que se aborda en el estudio. Específicamente, el

40.6% está "Totalmente de acuerdo" y el 43.4% está "De acuerdo", lo que suma 84% de servidores públicos que han mantenido contratos ocasionales por más de cinco años ininterrumpidamente. Por otro lado, un 11.3% está "En desacuerdo" y un 8.5% "Totalmente en desacuerdo", lo que indica que solo un 19.8% de los encuestados no cumplen con este umbral de antigüedad.

### **Análisis:**

Este hallazgo es fundamental para la validación del objeto de estudio y para la pertinencia de la propuesta jurídica. Confirma que la situación de "contratos ocasionales prolongados" no es un fenómeno aislado, sino una realidad que afecta a una vasta mayoría de los encuestados. La persistencia de estos contratos por más de cinco años, sumada a la percepción de funciones permanentes (como se vio en la Pregunta 1), refuerza contundentemente la idea de que existe una precarización estructural y una distorsión en el uso de la figura del contrato ocasional. Estos datos justifican plenamente la necesidad de diseñar un mecanismo de regularización excepcional, ya que se evidencia una violación sistemática del principio de estabilidad laboral y la consolidación de una fuerza laboral precaria que, pese a su antigüedad y la permanencia de sus funciones, carece de los beneficios y la seguridad jurídica inherente a un puesto de carrera administrativa.

Pregunta 3: He participado en concursos de méritos y oposición sin éxito.

**Tabla 3**

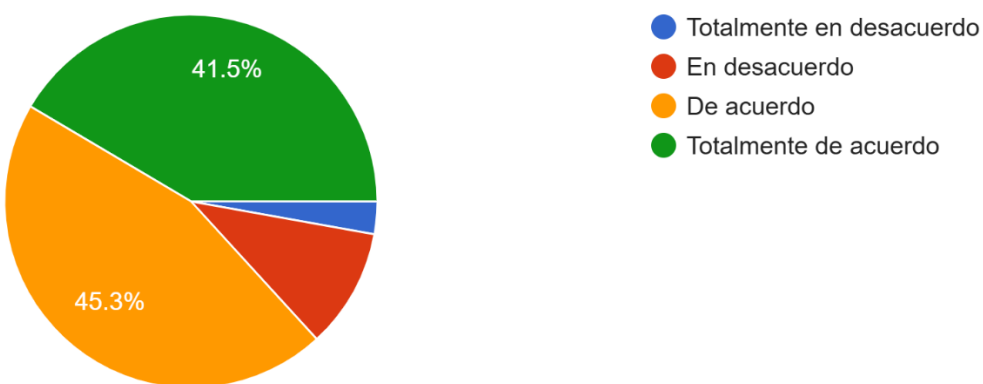
*Resultados de la pregunta sobre concursos de méritos y oposición sin éxito.*

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Totalmente en desacuerdo	4	3.8%
En desacuerdo	10	9.4%
De acuerdo	48	45.3%
Totalmente de acuerdo	44	41.5%
Total, de respuestas	106	100%

*Nota.* Elaboración propia

**Figura 3**

*Distribución porcentual de las respuestas sobre concursos de méritos y oposición sin éxito*



*Nota.* Elaboración propia

**Interpretación:**

Los resultados de la Pregunta 3, "He participado en concursos de méritos y oposición sin éxito", indican que la gran mayoría de los encuestados ha intentado acceder a la carrera administrativa por las vías regulares sin conseguirlo. Un 41.5% está "Totalmente de acuerdo" y

un 45.3% está "De acuerdo" con haber participado en concursos sin éxito, sumando un significativo 86.8% de los servidores públicos. Solo un pequeño porcentaje, el 3.8% "Totalmente en desacuerdo" y el 9.4% "En desacuerdo", no ha tenido esta experiencia.

### **Análisis:**

Este dato es crucial para la justificación de una propuesta de regularización excepcional, pues se conecta directamente con el objetivo de garantizar el acceso a la carrera administrativa y refuta la noción de que estos servidores no buscan la formalización de su empleo. El hecho de que casi el 87% de los servidores públicos con contratos ocasionales prolongados (como se estableció en la Pregunta 2) haya participado en concursos de méritos y oposición sin éxito, evidencia una profunda limitación o ineficacia de los mecanismos regulares para incorporar a personal que ya posee experiencia y está desempeñando funciones permanentes (como se vio en la Pregunta 1). Esto sugiere que el sistema actual no está logrando corregir la situación de precarización laboral, a pesar de los esfuerzos individuales de los trabajadores por acceder a la estabilidad. Por lo tanto, este hallazgo refuerza la necesidad de una medida jurídica excepcional que permita corregir esta distorsión estructural, sin menoscabar el principio de mérito (ya que los encuestados han demostrado su disposición a concursar), y que fortalezca la seguridad jurídica de un segmento importante de la fuerza laboral estatal que ya contribuye de manera estable a la función pública.

Pregunta 4: Mi contrato actual no me brinda estabilidad laboral ni garantías de renovación

**Tabla 4**

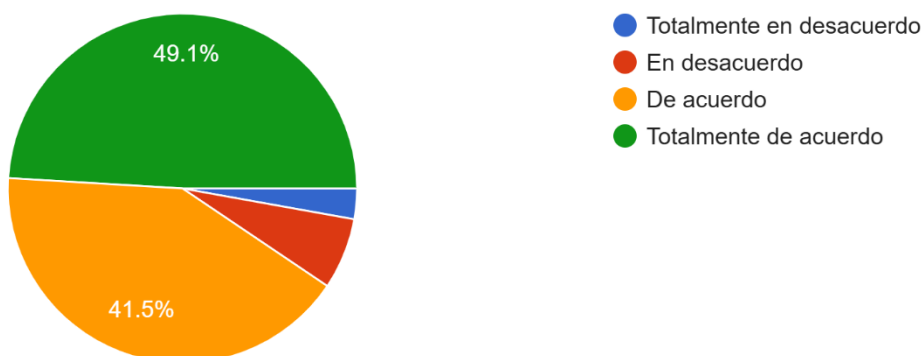
*Resultados de la pregunta sobre falta de estabilidad laboral*

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Totalmente en desacuerdo	3	2.8%
En desacuerdo	7	6.6%
De acuerdo	44	41.5%
Totalmente de acuerdo	52	49.1%
Total, de respuestas	106	100%

*Nota.* Elaboración propia

**Figura 4**

*Distribución porcentual de las respuestas sobre la falta de estabilidad laboral*



*Nota.* Elaboración propia

**Interpretación:**

Los resultados de la Pregunta 4, "Mi contrato actual no me brinda estabilidad laboral ni garantías de renovación", muestran una percepción casi unánime entre los encuestados sobre la precariedad de su situación contractual. Un 49.1% está "Totalmente de acuerdo" y un 41.5% está "De acuerdo" con esta afirmación, sumando un 90.6% de los servidores públicos que

sienten una falta de estabilidad y garantías en sus contratos ocasionales. Solo un mínimo 2.8% "Totalmente en desacuerdo" y un 6.6% "En desacuerdo" perciben lo contrario.

### **Análisis:**

Este hallazgo es central para validar la premisa del trabajo de titulación y se alinea directamente con la hipótesis que postula que la contratación ocasional prolongada ha generado una forma de precarización laboral incompatible con los principios constitucionales de estabilidad, igualdad y trabajo digno. El altísimo porcentaje de encuestados que experimenta una ausencia de estabilidad y garantías de renovación en sus contratos ocasionales no solo confirma la existencia de precarización, sino que subraya la urgencia de corregir esta situación. A pesar de que la Pregunta 1 reveló que la mayoría realiza funciones permanentes y la Pregunta 2 que llevan más de cinco años en estas condiciones, la falta de seguridad jurídica es una constante palpable. Esto justifica plenamente la necesidad de una propuesta jurídica de regularización excepcional, ya que los contratos ocasionales, al no brindar la seguridad inherente a un puesto permanente, incumplen con el mandato constitucional de asegurar un trabajo digno y estable, afectando directamente la calidad de vida y la planificación a largo plazo de los servidores públicos involucrados.

Pregunta 5: Siento que mi esfuerzo y antigüedad no son reconocidos institucionalmente.

### **Tabla 5**

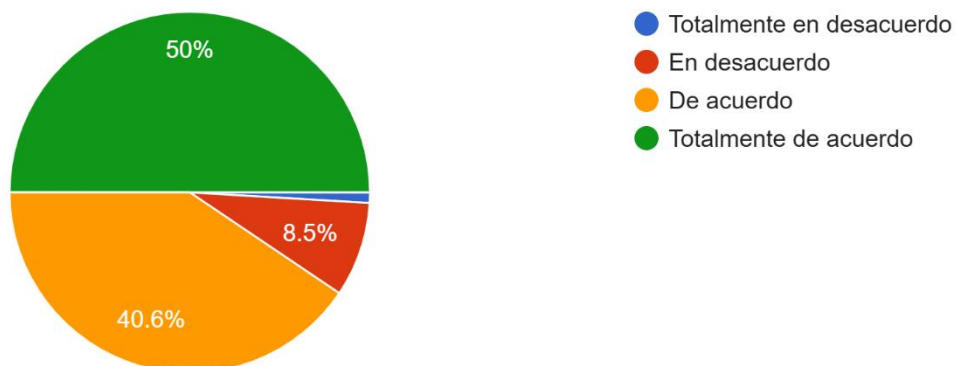
#### *Resultados de la pregunta sobre falta de reconocimiento institucional*

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Totalmente en desacuerdo	2	1.9%
En desacuerdo	9	8.5%
De acuerdo	43	40.6%
Totalmente de acuerdo	53	50.0%
Total, de respuestas	106	100%

*Nota.* Elaboración propia

**Figura 5**

*Distribución porcentual de la respuesta sobre la falta de reconocimiento institucional*



*Nota.* Elaboración propia

### **Interpretación:**

La Pregunta 5, "Siento que mi esfuerzo y antigüedad no son reconocidos institucionalmente", revela que una inmensa mayoría de los encuestados percibe una falta de reconocimiento. Un 50% está "Totalmente de acuerdo" y un 40.6% está "De acuerdo", sumando un 90.6% que siente que su esfuerzo y antigüedad no son valorados por la institución. Solo un 1.9% "Totalmente en desacuerdo" y un 8.5% "En desacuerdo" no comparten esta percepción.

### **Análisis:**

Este resultado refuerza la hipótesis sobre la precarización laboral y la necesidad de una propuesta de regularización. La falta de reconocimiento del esfuerzo y la antigüedad, expresada por más del 90% de los encuestados, es una consecuencia directa de la inestabilidad generada por los contratos ocasionales prolongados. A pesar de años de servicio (Pregunta 2) y de desempeñar funciones permanentes (Pregunta 1), la ausencia de un puesto de carrera administrativa impide que su contribución sea reconocida formal y justamente, impactando la moral y la eficiencia institucional (mencionada en la hipótesis). Esta percepción de

desvalorización subraya la urgencia de mecanismos jurídicos excepcionales que permitan corregir esta distorsión, garantizando la seguridad jurídica y el trabajo digno.

Pregunta 6: Mi situación laboral ha afectado negativamente mi bienestar emocional o familiar.

**Tabla 6**

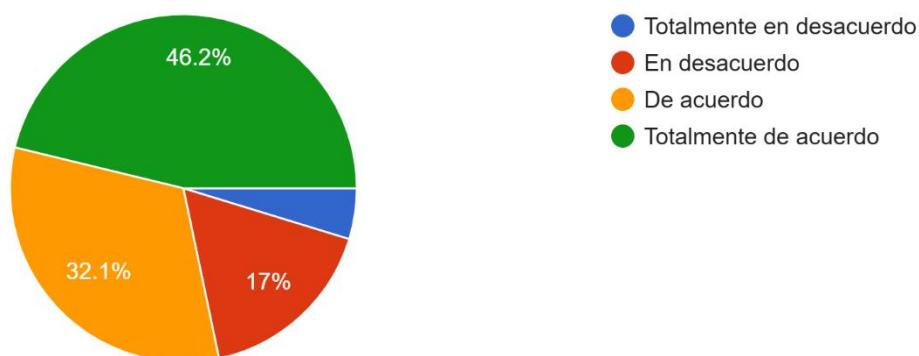
*Resultados de la pregunta sobre impacto emocional y familiar*

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Totalmente en desacuerdo	5	4.7%
En desacuerdo	18	17.0%
De acuerdo	34	32.1%
Totalmente de acuerdo	49	46.2%
Total, de respuestas	106	100%

*Nota.* Elaboración propia

**Figura 6**

*Distribución porcentual de la respuesta sobre la percepción del impacto emocional y familiar derivado de la situación laboral*



*Nota.* Elaboración propia

Pregunta 7: Estoy de acuerdo que se implemente un mecanismo para homologar los años de servicios para obtener un nombramiento.

**Tabla 7**

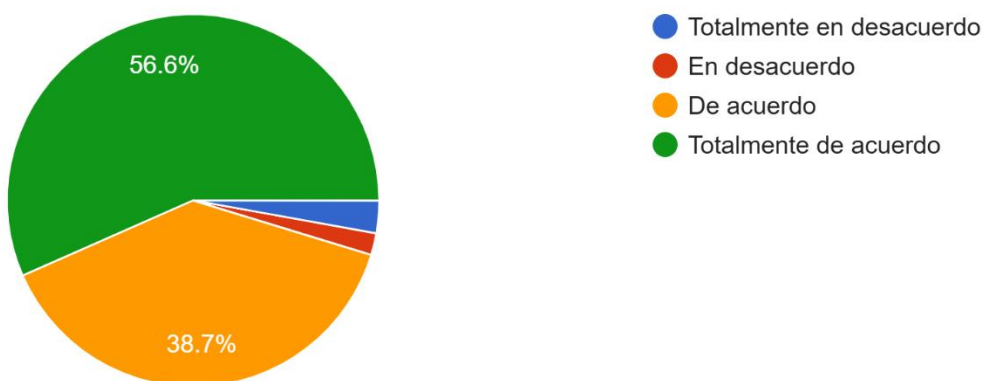
*Resultados de la pregunta sobre apoyo a la homologación de servicios*

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Totalmente en desacuerdo	2	1.9%
En desacuerdo	3	2.8%
De acuerdo	41	38.7%
Totalmente de acuerdo	60	56.6%
Total, de respuestas	106	100%

*Nota.* Elaboración propia

**Figura 7**

*Distribución porcentual de la respuesta sobre la implementación de un mecanismo de homologación de servicios*



*Nota.* Elaboración propia

**Interpretación:**

Los resultados de la Pregunta 7, "Estoy de acuerdo que se implemente un mecanismo para homologar los años de servicios para obtener un nombramiento", muestran un consenso

del 56.6% está "Totalmente de acuerdo" y un 38.7% está "De acuerdo", resultando en un 95.3% de los encuestados que apoyan la implementación de un mecanismo para reconocer su antigüedad y obtener un nombramiento. Solo un mínimo 4.7% (1.9% "Totalmente en desacuerdo" y 2.8% "En desacuerdo") no respalda esta idea.

### **Análisis:**

Este hallazgo es fundamental y valida directamente el Objetivo General de diseñar una propuesta jurídica de regularización excepcional, así como la Hipótesis de Investigación sobre la viabilidad y necesidad social de tal régimen. El apoyo casi unánime a la homologación de años de servicio para la obtención de nombramientos demuestra una clara demanda y necesidad social por parte de los servidores públicos afectados. Esto confirma que la propuesta de una regularización excepcional no solo es una respuesta a una distorsión legal (uso indebido del contrato ocasional para funciones permanentes), sino también una solución a una necesidad percibida y deseada por la población directamente involucrada. Este consenso refuerza la justificación para la intervención legislativa, sugiriendo que dicha medida sería bien recibida y contribuiría a la paz laboral y a la estabilidad del servicio público, mejorando la seguridad jurídica y la eficiencia institucional.

Pregunta 8: La antigüedad debería ser un criterio para ascender en la carrera pública.

### **Tabla 8**

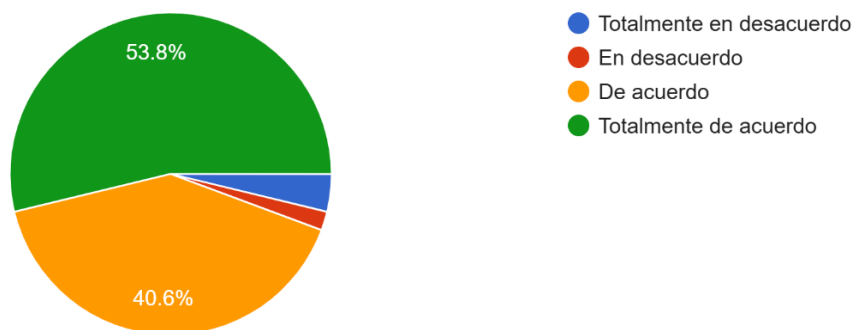
*Resultados de la pregunta sobre antigüedad como criterio de ascenso*

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Totalmente en desacuerdo	4	3.8%
En desacuerdo	2	1.9%
De acuerdo	43	40.6%
Totalmente de acuerdo	57	53.8%
Total, de respuestas	106	100%

*Nota.* Elaboración propia

### Figura 8

*Distribución porcentual de la respuesta sobre el uso de la antigüedad como criterio de ascenso en la carrera pública*



*Nota.* Elaboración propia

### Interpretación:

Los resultados de la Pregunta 8, "La antigüedad debería ser un criterio para ascender en la carrera pública", muestran un fuerte consenso a favor de este principio. Un 53.8% está "Totalmente de acuerdo" y un 40.6% está "De acuerdo", lo que suma un 94.4% de los encuestados que consideran la antigüedad como un criterio relevante para el ascenso. Solo un 3.8% "Totalmente en desacuerdo" y un 1.9% "En desacuerdo" discrepan.

### Análisis:

Este resultado es altamente relevante para el tercer objetivo específico, que es "Diseñar una propuesta normativa excepcional para la regularización de servidores públicos... basada en criterios de mérito, antigüedad y función permanente." La aceptación de la antigüedad como criterio para el ascenso subraya una expectativa y una demanda clara por parte de los servidores públicos. Esto valida la inclusión de la antigüedad como uno de los pilares de la propuesta de regularización. Reconocer la antigüedad de quienes han estado en contratos ocasionales prolongados no solo es un acto de justicia hacia su trayectoria y experiencia acumulada, sino

que también puede ser un mecanismo efectivo para su incorporación a la carrera administrativa. Este criterio, combinado con el mérito (que no se contrapone, sino que se complementa con la experiencia demostrada a lo largo del tiempo), es fundamental para corregir la precarización y fortalecer la seguridad jurídica del personal del Estado, tal como lo plantea la hipótesis.

Pregunta 9: El mérito debe ser valorado, pero debería considerarse también la experiencia acumulada.

### Tabla 9

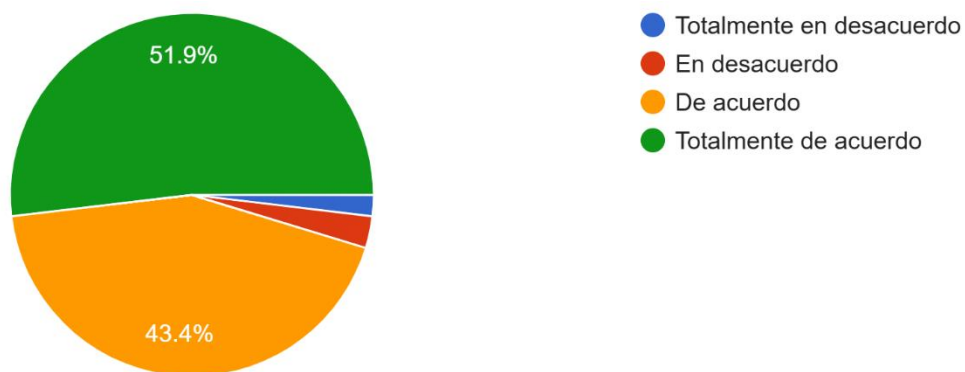
*Resultados de la pregunta sobre equilibrio entre mérito y experiencia*

Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Totalmente en desacuerdo	2	1.9%
En desacuerdo	3	2.8%
De acuerdo	46	43.4%
Totalmente de acuerdo	55	51.9%
Total, de respuestas	106	100%

*Nota.* Elaboración propia

### Figura 9

*Distribución porcentual de la respuesta sobre el equilibrio entre mérito y experiencia*



*Nota.* Elaboración propia

### Interpretación:

Los resultados de la Pregunta 9, "El mérito debe ser valorado, pero debería considerarse también la experiencia acumulada", muestran un apoyo casi unánime a la valoración conjunta de mérito y experiencia. Un 51.9% está "Totalmente de acuerdo" y un 43.4% está "De acuerdo", totalizando un 95.3% de los encuestados que respaldan esta postura. Una minoría del 4.7% (1.9% "Totalmente en desacuerdo" y 2.8% "En desacuerdo") no concuerda.

### Análisis:

Este hallazgo es crucial para el diseño de la propuesta normativa excepcional, ya que refuerza la idea de incluir criterios de mérito y antigüedad, experiencia para la regularización. La casi absoluta mayoría de encuestados valida que la experiencia acumulada, derivada de años de servicio bajo contratos ocasionales (como se vio en la Pregunta 2), es un factor que debería considerarse junto con el mérito. Esto sugiere que los servidores públicos no buscan evitar el principio de mérito, sino que proponen una visión más integral que reconozca su trayectoria. Este consenso fundamenta la viabilidad y pertinencia de una propuesta jurídica que convine ambos principios para la regularización, fortaleciendo la seguridad jurídica y el acceso a la carrera administrativa, tal como lo plantea la hipótesis de la investigación.

Pregunta 10: Una política de regularización laboral mejoraría la eficiencia y estabilidad institucional.

### Tabla 10

Resultados de la pregunta sobre regularización laboral y eficiencia institucional

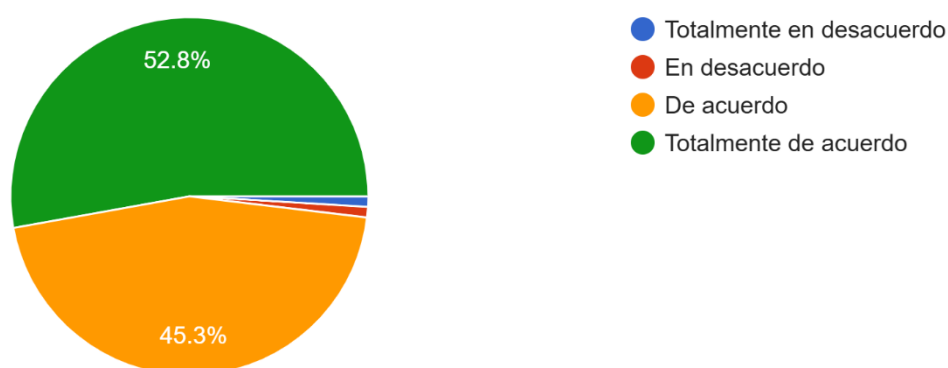
Respuesta	Cantidad	Porcentaje
Totalmente en desacuerdo	2	1.9%
En desacuerdo	1	0.9%
De acuerdo	48	45.3%

Totalmente de acuerdo	56	52.8%
Total, de respuestas	106	100%

*Nota.* Elaboración propia

**Figura 10**

*Distribución porcentual de la respuesta sobre la relación entre regularización laboral y eficiencia institucional*



*Nota.* Elaboración propia

### **Interpretación:**

Los resultados de la Pregunta 10, "Una política de regularización laboral mejoraría la eficiencia y estabilidad institucional", muestran un respaldo casi unánime a la propuesta. Un 52.8% está "Totalmente de acuerdo" y un 45.3% está "De acuerdo", sumando un 98.1% de los encuestados que creen que la regularización impactaría positivamente en la eficiencia y estabilidad institucional. Un mínimo 1.9% "Totalmente en desacuerdo" y 0.9% "En desacuerdo" no comparten esta opinión.

### **Análisis:**

Este hallazgo es de suma importancia, ya que valida directamente una parte clave de la hipótesis de investigación: que la regularización excepcional "mejoraría la eficiencia institucional

del Estado". La casi totalidad de los servidores públicos encuestados, que son quienes viven la realidad de la contratación ocasional, perciben que una política de regularización no solo beneficiaría su situación individual, sino que también traería mejoras tangibles para el funcionamiento y la estabilidad de las instituciones públicas. Esta perspectiva refuerza el argumento de que la inestabilidad generada por los contratos ocasionales prolongados tiene efectos adversos en la gestión pública. Por tanto, la propuesta jurídica de regularización no se presenta solo como una medida de justicia laboral, sino como una estrategia para fortalecer la capacidad y operatividad del Estado, concibiendo la regularización como una inversión en el capital humano y en la optimización del servicio público.

#### **4.2 Aplicación del Instrumento de Investigación Entrevista**

El objetivo de las entrevistas es recabar información cualitativa sobre la situación contractual, percepción de estabilidad, impacto personal e institucional de la precarización laboral, y viabilidad de un proceso de regularización.

Se entrevistó a cinco servidores públicos con contratos ocasionales: Mery Andrade Zambrano (Lic. en Administración), Ángel Palacios Rivera (Ing. en Sistemas), Paulina Ortiz Moyano, Randy Armijo Castro (Ing. Mecánico) y Ronny Gomez Cuadro (Abogado). Estos perfiles variados ofrecen una visión integral de la problemática en distintas áreas de la administración pública.

## 1. Tiempo de Trabajo bajo Contrato Ocasional (Pregunta 1 de la entrevista)

**Hallazgos Clave:** Todos los entrevistados reportan haber trabajado por un período prolongado bajo contratos ocasionales, superando el umbral de cinco años:

- Mery Andrade: 6 años.
- Ángel Palacios: 5 años y medio.
- Paulina Ortiz: Casi 7 años.
- Randy Armijo: 5 años y 7 meses.
- Ronny Gomez: 6 años y 3 meses.

Todos mencionan renovaciones anuales sin garantías de estabilidad o la sensación de ser tratados como si fueran nuevos.

### **Análisis:**

Las experiencias de los entrevistados validan fuertemente la premisa central sobre la existencia de contratos ocasionales prolongados. Este patrón consistente subraya la distorsión del contrato ocasional, que legalmente debería ser de naturaleza temporal, pero en la práctica se extiende por años para cubrir necesidades permanentes. Este hallazgo cualitativo complementa los datos de la encuesta que indicaban que la mayoría de los encuestados llevan más de cinco años en estas condiciones, reforzando la gravedad y la extensión del problema de la precarización laboral en el sector público ecuatoriano.

## 2. Funciones Desempeñadas y Nivel de Responsabilidad (Pregunta 2 de la entrevista)

**Hallazgos Clave:** Los entrevistados describen funciones esenciales y con alto nivel de responsabilidad:

- Mery Andrade (Asistente Administrativa): Organización de procesos internos, atención al público, elaboración de informes, apoyo a jefaturas. Señala que cualquier error "impacta en la operatividad".
- Ángel Palacios (Ing. en Sistemas): Soporte técnico y mantenimiento de sistemas. Afirma que su ausencia "paraliza muchas cosas".
- Paulina Ortiz (Trabajo con población vulnerable): Evaluaciones, visitas domiciliarias, informes técnicos, acompañamiento de procesos sensibles. Destaca que el "bienestar de las personas está en juego".
- Randy Armijo (Ing. Mecánico): Tareas operativas como mantenimiento, mensajería, apoyo logístico. Considera sus tareas como "necesarias para que todo funcione".
- Ronny Gomez (Analista de Proyectos): Planificación, ejecución, monitoreo de programas estratégicos. Su trabajo es clave para el "éxito de varios proyectos".

### **Análisis:**

Las descripciones de las funciones confirman que los servidores con contratos ocasionales están desempeñando roles de naturaleza permanente y estratégica dentro de sus instituciones, a menudo con un alto grado de responsabilidad. Este hallazgo cualitativo refuerza la conclusión de la encuesta (Pregunta 1) donde una gran mayoría consideraba que sus funciones eran permanentes. La discrepancia entre la temporalidad contractual y la permanencia de las funciones es una pieza clave para argumentar la necesidad de una regularización excepcional, pues demuestra que la figura del contrato ocasional está siendo mal utilizada para cubrir necesidades estructurales del Estado, lo cual es incompatible con los principios constitucionales de estabilidad laboral y no precarización.

### 3. Carácter Permanente de la Función (Pregunta 3 de la entrevista)

**Hallazgos Clave:** Todos los entrevistados coinciden enfáticamente en que sus funciones son permanentes y esenciales:

- Mery Andrade: "Sí, claramente. Lo que hago no puede detenerse... es trabajo de base."
- Ángel Palacios: "Totalmente. La tecnología no es algo opcional ni pasajero... constante y necesario."
- Paulina Ortiz: "Claro que sí. Las necesidades sociales no desaparecen... rol esencial del enfoque institucional."
- Randy Armijo: "Sí. Siempre se necesita alguien que haga este trabajo. No es algo opcional ni momentáneo."
- Ronny Gomez: "Sí, sin duda. Los proyectos que manejo no son ocasionales; forman parte de los ejes estratégicos... La naturaleza de mi trabajo es continua y estructural."

#### **Análisis:**

Este consenso unánime entre los entrevistados subraya la naturaleza estructural de las funciones que desempeñan. Su testimonio refuerza la evidencia de la encuesta (Pregunta 1) y es un pilar fundamental para la justificación jurídica y social de la regularización. El uso de contratos ocasionales para cubrir necesidades permanentes es una práctica que genera precarización laboral y contradice el espíritu de la carrera administrativa. La información cualitativa de estas entrevistas aporta profundidad al análisis, mostrando cómo la permanencia de las funciones es percibida por quienes las ejecutan como inherente al funcionamiento de la institución, no como un proyecto temporal, validando así la necesidad de corregir esta distorsión a través de mecanismos jurídicos excepcionales.

#### 4. Participación y Dificultades en Concursos de Méritos y Oposición (Pregunta 4 de la entrevista)

**Hallazgos Clave:** Todos los entrevistados han intentado concursar o han encontrado barreras significativas:

- Mery Andrade: Concursos con poca difusión o suspendidos; requisitos muy específicos que excluyen a personal con experiencia interna.
- Ángel Palacios: Procesos poco transparentes, sensación de que los puestos "ya tienen nombre", competencia con desventaja injusta.
- Paulina Ortiz: Ha participado y quedado "a décimas"; falta de información o acceso desigual.
- Randy Armijo: Desconocimiento de concursos, falta de tiempo/medios para prepararse, ninguna ventaja para personal interno con experiencia.
- Ronny Gomez: Procesos poco claros o no regulares, méritos reales no valorados.

#### **Análisis:**

Los testimonios revelan fallas en los procesos de concursos de méritos y oposición que impiden a los servidores ocasionales acceder a la estabilidad. Estas dificultades, que van desde la falta de transparencia y difusión hasta requisitos excluyentes y la percepción de inequidad, complementan y explican el alto porcentaje de la encuesta (Pregunta 3) que indicaba participación sin éxito. Este análisis refuerza la idea de que los mecanismos regulares no están siendo efectivos para garantizar el acceso a la carrera administrativa para este segmento de la fuerza laboral. Por lo tanto, se justifica la necesidad de una propuesta de regularización excepcional que, al integrar criterios como la experiencia y antigüedad, pueda corregir estas distorsiones y ofrecer una vía más justa para quienes ya han demostrado su valía y permanencia en el servicio público.

## 5. Respuestas de las Autoridades sobre Ascenso y Estabilidad (Pregunta 5 de la entrevista)

**Hallazgos Clave:** Las respuestas de las autoridades son consistentemente evasivas, genéricas y no ofrecen soluciones reales:

- Mery Andrade: "Lo están analizando, más adelante habrá oportunidades. Pero eso nunca llega." Sensación de que el sistema no valora su trabajo continuo.
- Ángel Palacios: "Simplemente me dicen que entienden mi situación pero no pueden hacer nada. Es una respuesta vacía."
- Paulina Ortiz: "Reconocen mi compromiso y esperan poder hacer algo en el futuro, pero sigo sin estabilidad. Eso duele."
- Randy Armijo: "Me escuchan, pero no me dan soluciones. Me dicen que soy valioso, pero no se traduce en estabilidad."
- Ronny Gomez: "Valoran mi trabajo y harán todo lo posible para reconocerlo. Pero en seis años y tres meses no ha habido ningún cambio. Se siente como estar en un bucle sin salida, y eso desgasta."

### **Análisis:**

La consistencia en las respuestas recibidas por los entrevistados de parte de las autoridades, marcadas por la indefinición y la falta de acción concreta, subraya la ineficacia de las vías administrativas actuales para abordar la precarización. Estos testimonios revelan una profunda frustración y desgaste emocional entre los servidores públicos, reforzando la premisa de la hipótesis sobre el impacto de la precarización en el trabajo digno y la seguridad jurídica. La ausencia de respuestas y soluciones reales a una problemática laboral prolongada justifica aún más la necesidad de una intervención jurídica excepcional. Esta intervención debe superar la

inercia administrativa para ofrecer una solución estructural que ponga fin a la incertidumbre y garantice el derecho a la estabilidad laboral.

## DISCUSIÓN

La presente investigación se propuso analizar las razones jurídicas, sociales e institucionales que justifican la implementación de un proceso excepcional de regularización para servidores públicos con contratos ocasionales prolongados en Ecuador. Los resultados de la encuesta y la entrevista con servidores directamente afectados, en conjunto con el marco teórico y el análisis comparado, ofrecen un panorama consistente que valida la hipótesis de la viabilidad constitucional y la necesidad social de dicha regularización.

Los hallazgos confirmaron que una mayoría de los encuestados (89.6%) ha desempeñado funciones permanentes y estructurales dentro de sus instituciones, tal como lo corroboraron enfáticamente los entrevistados al describir sus roles esenciales (Pregunta 1 de la encuesta; Preguntas 2 y 3 de la entrevista). Esta realidad fáctica contradice la naturaleza excepcional y temporal del contrato de servicios ocasionales, establecido en el Artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), y lo desnaturaliza, convirtiéndolo en una herramienta de precarización laboral. El marco teórico respaldó esta conclusión, al señalar que el uso prolongado de esta modalidad para cubrir necesidades permanentes es una forma de precarización que vulnera principios constitucionales como la estabilidad laboral, el trabajo digno, la igualdad y la progresividad de derechos (Artículos 326 y 331 de la Constitución).

La encuesta reveló que una significativa proporción de los servidores (86.8%) lleva más de cinco años bajo esta modalidad contractual (Pregunta 2 de la encuesta), una situación que fue confirmada por todos los entrevistados, quienes reportaron entre 5.5 y 7 años de servicio continuo con renovaciones anuales y sin estabilidad. Esta permanencia en el tiempo, unida a la naturaleza de sus funciones, actualiza el Principio de Primacía de la Realidad Laboral, el cual, como lo establece el marco teórico, dicta que los hechos prevalecen sobre las formalidades contractuales. La Corte Constitucional del Ecuador ha ratificado que la precarización del empleo público bajo contratos ocasionales desnaturalizados viola principios constitucionales, un punto

apoyado por la doctrina internacional de la OIT y la jurisprudencia de países como Colombia y Argentina. Estas experiencias comparadas demuestran que la regularización no es una figura ajena al derecho público latinoamericano, sino una respuesta necesaria ante el uso indebido de figuras contractuales temporales.

La falta de estabilidad y garantías de renovación es una percepción compartida por casi la totalidad de los encuestados (90.6%) (Pregunta 4 de la encuesta), lo que genera un impacto negativo en su bienestar emocional y familiar (78.3% en la Pregunta 6 de la encuesta). Los testimonios de los entrevistados reforzaron esta afectación, al expresar frustración, desgaste y la sensación de vivir en un "limbo jurídico" por la falta de reconocimiento y seguridad. Esta vulneración del derecho a un trabajo digno y a la seguridad jurídica subraya la urgencia social de una solución.

Además, los resultados mostraron que una gran mayoría de los encuestados (86.8%) ha intentado postular a cargos fijos o participar en concursos de méritos y oposición sin éxito (Pregunta 3 de la encuesta). Las entrevistas profundizaron en las dificultades encontradas, como la falta de transparencia, escasa difusión de concursos, requisitos excluyentes, y la percepción de que los puestos "ya tienen nombre", lo que impide un acceso equitativo. Esta situación invalida el argumento de que los servidores precarizados evitan los concursos; por el contrario, buscan acceder a la carrera, pero se encuentran con barreras estructurales. Las respuestas genéricas y evasivas de las autoridades ante sus búsquedas de ascenso o estabilidad (Pregunta 5 de la entrevista) solidifican la necesidad de una vía alterna.

Ante este panorama, la propuesta de una regularización excepcional encuentra un apoyo masivo. Un 95.3% de los encuestados está de acuerdo con un mecanismo para homologar los años de servicio para obtener un nombramiento (Pregunta 7 de la encuesta), y un 94.4% considera que la antigüedad debería ser un criterio para ascender (Pregunta 8 de la encuesta). Asimismo, un 95.3% apoya que el mérito sea valorado junto con la experiencia acumulada

(Pregunta 9 de la encuesta). Estos datos concuerdan con la visión del marco teórico sobre la compatibilidad del mérito con la experiencia demostrada en el cargo, adaptando el principio de mérito a la realidad funcional de estos servidores. Las experiencias comparadas de Perú, Colombia y Argentina, que han implementado procesos de "pase a planta permanente" o regularización basados en antigüedad, continuidad de funciones y evaluación de desempeño, demuestran la viabilidad de un enfoque que combine mérito con experiencia.

Finalmente, la percepción generalizada (98.1%) de que una política de regularización mejoraría la eficiencia y estabilidad institucional (Pregunta 10 de la encuesta) valida un componente central de la hipótesis. El marco teórico subraya que la inestabilidad laboral afecta negativamente la motivación, el compromiso y la calidad de la gestión pública, generando una pérdida de capital humano y debilitando el aparato estatal. Por ende, la regularización no es solo un acto de justicia laboral, sino una inversión estratégica para fortalecer el servicio público.

En conclusión, los resultados de la investigación, tanto cuantitativos como cualitativos, respaldan contundentemente la necesidad y viabilidad de la propuesta jurídica de agregar un mecanismo al Artículo 58 de la LOSEP que permita la transformación de contratos ocasionales a nombramientos para servidores con más de cinco años de servicio, basados en criterios de mérito, antigüedad y función permanente. Esta medida corregiría la precarización estructural, garantizaría el acceso a la carrera administrativa, fortalecería la seguridad jurídica de los trabajadores y, a su vez, mejoraría la eficiencia institucional del Estado.

## CONCLUSIONES

La presente investigación ha explorado a fondo la problemática de la contratación ocasional prolongada en el sector público ecuatoriano, revelando cómo una figura concebida como excepcional se ha transformado en una práctica sistemática de precarización laboral. A partir de los resultados obtenidos y su análisis detallado, se desprenden las siguientes conclusiones fundamentales:

1. Desnaturalización del Contrato Ocasional y Vulneración de Principios Constitucionales:

El estudio confirma que la modalidad de contratos de servicios ocasionales ha sido desnaturalizada de manera estructural. La evidencia recabada, tanto de las encuestas como de los testimonios directos, muestra que una inmensa mayoría de servidores públicos bajo esta figura desempeñan funciones permanentes y esenciales para el funcionamiento del Estado, y lo hacen por periodos que superan con creces los límites legales de temporalidad. Esta práctica contraviene directamente los principios constitucionales de estabilidad laboral, trabajo digno, no precarización e igualdad, al mantener a los trabajadores en un estado de incertidumbre jurídica y sin acceso a los derechos inherentes a la carrera administrativa.

2. Necesidad de un Mecanismo de Regularización frente a un Marco Jurídico Insuficiente:

El análisis del marco jurídico ecuatoriano y las experiencias de los servidores públicos revelan una clara insuficiencia de los mecanismos existentes para garantizar la estabilidad laboral. A pesar de los intentos de los trabajadores por acceder a concursos de méritos y oposición, las barreras como la falta de transparencia, difusión limitada o requisitos excluyentes, sumadas a la ausencia de respuestas concretas de las autoridades, evidencian un sistema que perpetúa la precariedad. Esto subraya la urgencia de un mecanismo jurídico excepcional que corrija estas distorsiones y armonice la realidad laboral con el mandato constitucional.

3. Viabilidad y Relevancia de la Regularización Basada en Mérito y Antigüedad: El examen de experiencias en países latinoamericanos como Perú, Colombia, y Argentina y México, demuestra la viabilidad de implementar procesos de regularización laboral en el sector público. Estas experiencias exitosas han considerado la antigüedad, la continuidad en las funciones y la evaluación del desempeño como criterios fundamentales para reconocer los derechos adquiridos y el mérito acumulado. Este enfoque es compatible con el principio de mérito, entendiéndolo como una valoración integral que incluye la capacidad demostrada en años de servicio, y permite diseñar una solución que es tanto justa como técnicamente factible para el contexto ecuatoriano.
4. Impacto Positivo de la Regularización en la Seguridad Jurídica y Eficiencia Institucional: La investigación concluye que la implementación de un proceso de regularización excepcional no solo representa un acto de justicia para los servidores públicos afectados, sino que también generaría beneficios sustanciales para la institucionalidad del Estado. Al transformar vínculos laborales inestables en estables, se fortalecería la seguridad jurídica, se elevaría la motivación y el compromiso del personal, y se mejoraría la continuidad y calidad de los servicios públicos, contribuyendo directamente a la eficiencia y sostenibilidad de la administración estatal.

## RECOMENDACIONES

A partir de las conclusiones alcanzadas en esta investigación y con el objetivo de abordar la problemática de la precarización laboral en el sector público ecuatoriano, se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Se recomienda aplicar la reforma que se plantea en este estudio: Al Artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). Esta propuesta, que se detalla a continuación, busca corregir el uso desnaturalizado del contrato de servicios ocasionales al permitir la transformación de contratos ocasionales prolongados en nombramientos definitivos, en concordancia con los principios constitucionales de estabilidad laboral y no precarización:

### **Propuesta de Reforma - Agregado al Artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP)**

#### **Justificación:**

La presente propuesta busca corregir el uso desnaturalizado del contrato de servicios ocasionales, que en la práctica ha derivado en precarización laboral al cubrir funciones permanentes con vínculos temporales prolongados. Se alinea con los principios constitucionales de primacía de la realidad, estabilidad laboral, trabajo digno y no precarización, y se fundamenta en los hallazgos de la investigación que demuestran la necesidad social e institucional de una solución a esta problemática.

#### **Artículo Único:**

Sustitúyase el penúltimo inciso del Artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), por el siguiente texto y agréguese a continuación los siguientes numerales:

Este tipo de contratos, por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento definitivo, salvo lo establecido en los siguientes numerales, los cuales regulan un proceso excepcional de regularización:

**58.1.** Que el servidor o servidora haya mantenido un vínculo laboral continuo, bajo la modalidad de contrato de servicios ocasionales, por un período igual o superior a cinco (5) años en la misma institución pública. Para este efecto, se considerarán las renovaciones anuales como continuidad en el cómputo de dicho periodo.

**58.2.** Que las funciones desempeñadas por el servidor o servidora correspondan a necesidades permanentes, estructurales y esenciales de la institución, cuya existencia deberá ser validada mediante informe de la unidad de planificación institucional y constar en el orgánico funcional aprobado o en la descripción del puesto.

**58.3.** Que el servidor o servidora cuente con evaluaciones de desempeño favorables en los últimos dos (2) períodos de contratación, que demuestren su idoneidad y competencia en el puesto. En caso de no existir evaluaciones formales previas, la unidad de administración del talento humano de la institución realizará una valoración cualitativa de su desempeño, la cual deberá ser aprobada por la máxima autoridad.

**58.4.** Que exista la partida presupuestaria disponible y los recursos económicos asignados que permitan la transformación del contrato ocasional a un nombramiento definitivo para el puesto que ocupa o uno equivalente, sin que esto implique un incremento en la masa salarial global de la institución.

**58.5.** La transformación del contrato de servicios ocasionales a nombramiento definitivo se realizará mediante un proceso interno y excepcional, diseñado para valorar la experiencia acumulada, el mérito demostrado en el ejercicio de las funciones y la continuidad en el servicio. La autoridad nominadora de la institución emitirá el nombramiento respectivo, una vez que la unidad de administración de talento humano haya verificado el cumplimiento acumulativo de todos los criterios establecidos en los numerales precedentes, conforme a la normativa secundaria que para el efecto emita el Ministerio del Trabajo.

**Disposición General:**

**Primera.** Por única vez, y dentro de los doce (12) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente reforma, las instituciones del sector público deberán identificar a los servidores y servidoras que cumplan con los criterios establecidos en el Artículo 58 y activar los procesos excepcionales de regularización, en concordancia con la normativa secundaria que para el efecto emita el Ministerio del Trabajo.

2. **Desarrollar Acuerdos Ministeriales:** Es fundamental que, de aprobarse la reforma, el Ministerio del Trabajo, en coordinación con las entidades competentes de talento humano, expida Acuerdos Ministeriales. Esta debe definir los procedimientos, plazos y requisitos específicos para la aplicación del proceso excepcional de regularización, asegurando su transparencia, objetividad y estricto cumplimiento, así como la capacitación de las unidades de talento humano para su correcta implementación.
3. **Fortalecer la Planificación y Gestión del Talento Humano:** Se recomienda a las instituciones públicas fortalecer sus procesos de planificación de talento humano para que la figura del contrato ocasional sea utilizada estrictamente bajo su carácter excepcional y temporal, y no para cubrir necesidades permanentes. Esto implica una revisión y actualización constante de los orgánicos funcionales y un compromiso real con la convocatoria oportuna de concursos de méritos y oposición para la provisión de cargos permanentes.
4. **Monitorear y Evaluar el Impacto de la Regularización:** Se sugiere establecer un sistema de monitoreo y evaluación posterior a la implementación del proceso de regularización. Esto permitiría medir el impacto de la medida en la eficiencia institucional, la motivación del personal y el cumplimiento de los principios de estabilidad y no precarización, generando aprendizajes para futuras políticas de gestión del servicio público.

## REFERENCIAS

Álvarez, A. (2016). *Derecho administrativo y justicia social en América Latina*. Jurídica Continental.

Asamblea Nacional del Ecuador. (28 de marzo de 2016). *Ley Orgánica de Servicio Público*.

Obtenido de LOSEP:

[https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5\\_ecu\\_ane\\_mdt\\_4.3\\_ley\\_org\\_ser\\_p%C3%BA.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic5_ecu_ane_mdt_4.3_ley_org_ser_p%C3%BA.pdf)

Corte Suprema de Justicia de la nación. CSJ 112/2024 (50-G)/CS1; Gonzalez Maria Graciela y otros contra Estado Nacional; 05 de septiembre de 2017

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2019). *Panorama del empleo público en América Latina*. Naciones Unidas. CEPAL.

Congreso del Perú. (28 de septiembre de 2002). *Ley que regula la incorporación a planillas del personal contratado bajo el régimen de Servicios No Personales (SNP)*. Obtenido de Congreso del Perú: <https://www.spdtss.org.pe/wp-content/uploads/2021/09/Laborem9-49-73.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (10 de agosto de 2009). *Sentencia 614*. Obtenido de Corte Constitucional de Colombia: <https://aspu.uis.edu.co/wp-content/uploads/2024/11/Sentencia-C-614-de-2009.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (2009, 2 de septiembre). *Sentencia C-614/09*. Gaceta Oficial del Congreso. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2009/c-614-09.htm>

Corte Constitucional de Colombia. (2010). *Sentencia T-112/10*. Obtenido de Corte Constitucional de Colombia: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6766668.pdf>

- Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). (2019). *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. Obtenido de INAP - Profesionalización del servicio público en México: <https://www.redalyc.org/pdf/885/88500910.pdf>
- Latorre, M. (2018). Estado, eficiencia institucional y calidad del empleo público en América Latina. *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, 23–38.
- Ley marco de regulacion de empleo publico nacional (Argentina). (2015). *Procedimiento para el pase a planta permanente del personal no permanente de la Administración Pública Nacional*. Obtenido de Ley 25.164 : <https://www.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/Ley-25164-De-Marco-de-Regulaci%C3%B3n-de-Empleo-P%C3%ABlico-Nacional.pdf>
- Ley Orgánica de Integridad Pública. (26 de junio de 2025). *LOIP*. Obtenido de <https://www.cpccs.gob.ec/wp-content/uploads/2025/07/LEY-ORGANICA-DE-INTEGRIDAD-PUBLICA-LOIP.pdf>
- Linares Quintana, S. (2012). *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional (Vol. II)*. Editorial La Ley.
- Organización Internacional del Trabajo. (16 de abril de 2021). *OIT*. Obtenido de El empleo público y el trabajo decente en América Latina: desafíos y oportunidades. Oficina Regional para América Latina y el Caribe: <https://www.ilo.org/es/media/144571/download>
- Pasco, J. (2014). Principios laborales y contratación pública: entre la meritocracia y la realidad. *Revista Ius Laboris*, 45–63.
- Vejar, D. J. (2021). La relevancia de la precariedad como problema social y político. *Revista Colombiana de Sociología*.



## ANEXOS

### Anexo 1. Entrevista Semiestructurada

<b>REGISTRO DE ENTREVISTA DE INVESTIGACIÓN</b>			
Nombre del entrevistado		Fecha de la entrevista	
Nombre del entrevistador			
Dirigida a servidores públicos con más de 5 años bajo contrato ocasional, expertos en derecho laboral público, funcionarios de talento humano del sector público			
Objetivo: Recabar información cualitativa sobre la situación contractual, percepción de estabilidad, impacto personal e institucional de la precarización laboral, y viabilidad de un proceso de regularización.			

<b>1. ¿Desde hace cuánto tiempo trabaja en su institución bajo contrato ocasional?</b>
<b>2. ¿Qué funciones desempeña y cómo describiría su nivel de responsabilidad?</b>
<b>3. ¿Considera que su función corresponde a una necesidad permanente de la institución? ¿Por qué?</b>
<b>4. ¿Ha intentado postular a un cargo fijo o participar en concursos de méritos y oposición? ¿Qué dificultades ha encontrado?</b>
<b>5. ¿Cuál ha sido la respuesta que las autoridades le han dado cuando ha buscado ascender en su carrera administrativa?</b>

## Anexo 2. Encuesta Estructurada

REGISTRO DE ENCUESTA DE INVESTIGACIÓN			
Nombre del encuestado		Fecha de la encuesta	
Nombre del encuestador			
Dirigida a Servidores Públicos con más de 5 años bajo contrato ocasional			
Objetivo: Recolectar datos cuantitativos sobre condiciones laborales, percepción de precariedad, reconocimiento del mérito, y opinión sobre regularización.			

**Instrucciones:** Marque con una "X" la opción que mejor refleje su opinión respecto a cada afirmación.

### 1. Mi puesto actual responde a funciones permanentes dentro de la institución.

- TOTALMENTE EN DESACUERDO ( )
- EN DESACUERDO ( )
- DE ACUERDO ( )
- TOTALMENTE DE ACUERDO ( )

### 2. Llevo más de cinco años trabajando bajo contrato ocasional sin interrupciones

- TOTALMENTE EN DESACUERDO ( )
- EN DESACUERDO ( )
- DE ACUERDO ( )
- TOTALMENTE DE ACUERDO ( )

### 3. He participado en concursos de méritos y oposición sin éxito.

- TOTALMENTE EN DESACUERDO ( )
- EN DESACUERDO ( )
- DE ACUERDO ( )
- TOTALMENTE DE ACUERDO ( )

**4. Mi contrato actual no me brinda estabilidad laboral ni garantías de renovación.**

TOTALMENTE EN DESACUERDO ( )  
EN DESACUERDO ( )  
DE ACUERDO ( )  
TOTALMENTE DE ACUERDO ( )

**5. Siento que mi esfuerzo y antigüedad no son reconocidos institucionalmente.**

TOTALMENTE EN DESACUERDO ( )  
EN DESACUERDO ( )  
DE ACUERDO ( )  
TOTALMENTE DE ACUERDO ( )

**6. Mi situación laboral ha afectado negativamente mi bienestar emocional o familiar.**

TOTALMENTE EN DESACUERDO ( )  
EN DESACUERDO ( )  
DE ACUERDO ( )  
TOTALMENTE DE ACUERDO ( )

**7. Estoy de acuerdo que se implemente un mecanismo para homologar los años de servicios para obtener un nombramiento.**

TOTALMENTE EN DESACUERDO ( )  
EN DESACUERDO ( )  
DE ACUERDO ( )  
TOTALMENTE DE ACUERDO ( )

**8. La antigüedad debería ser un criterio para acceder a la carrera pública.**

TOTALMENTE EN DESACUERDO ( )  
EN DESACUERDO ( )  
DE ACUERDO ( )

TOTALMENTE DE ACUERDO ( )

**9. El mérito debe ser valorado, pero debería considerarse también la experiencia acumulada.**

TOTALMENTE EN DESACUERDO ( )

EN DESACUERDO ( )

DE ACUERDO ( )

TOTALMENTE DE ACUERDO ( )

**10. Una política de regularización laboral mejoraría la eficiencia y estabilidad institucional.**

TOTALMENTE EN DESACUERDO ( )

EN DESACUERDO ( )

DE ACUERDO ( )

TOTALMENTE DE ACUERDO ( )