

<https://doi.org/10.69639/arandu.v13i2.2223>

Tutela administrativa de derechos laborales en contratos ocasionales del sector público ecuatoriano

Administrative protection of the labor rights in temporary contracts in the Ecuadorian public sector

Francisco Daniel Fonseca Cobo

asolegalfn@hotmail.es

<https://orcid.org/0009-0003-9007-6585>

Universidad Bolivariana del Ecuador UBA
Ecuador – Guayaquil

José Virgilio Zambrano Vélez

zvju@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0006-0835-7698>

Universidad Bolivariana del Ecuador UBA
Ecuador - Guayaquil

*Artículo recibido: 18 marzo 2026- Aceptado para publicación: 20 abril 2026
Conflictos de intereses: Ninguno que declarar.*

RESUMEN

El presente artículo analizó la tutela administrativa de los derechos laborales en los contratos ocasionales del sector público ecuatoriano, evidenciando su incidencia en la reducción de la litigiosidad constitucional; se partió del examen del artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) que establece la naturaleza temporal de estos contratos y la ausencia de estabilidad laboral e identificando las tensiones que ello genera frente a derechos constitucionales, mediante un enfoque jurídico-analítico se revisó la normativa secundaria y jurisprudencia de la corte, especialmente en materia de protección reforzada. Los resultados demostraron que las principales causas de judicialización radican en deficiencias administrativas, como la falta de motivación y sustento técnico en los actos de desvinculación, en ese contexto, se concluye que el fortalecimiento de la tutela administrativa se realiza a través de decisiones debidamente motivadas ajustadas al debido proceso que permite prevenir vulneraciones de derechos y disminuir las necesidades de acudir a la jurisdicción constitucional.


Palabras clave: contratos ocasionales, estabilidad laboral, tutela administrativa

ABSTRACT

This article analyzed the administrative protection of labor rights in temporary contracts in the Ecuadorian public sector, highlighting its impact on reducing constitutional litigation; It began with an examination of Article 58 of the Organic Law on Public Service (LOSEP), which establishes the temporary nature of these contracts and the absence of job security, and identified

the tensions this generates with respect to constitutional rights. Using a legal-analytical approach, secondary legislation and court jurisprudence were reviewed, particularly regarding enhanced protection. The results demonstrated that the main causes of litigation stem from administrative deficiencies, such as the lack of justification and technical grounds in termination decisions. In this context, it is concluded that the strengthening of administrative protection is achieved through duly justified decisions in accordance with due process, which helps prevent rights violations and reduces the need to resort to constitutional jurisdiction.

Keywords: Temporary contracts, job security, administrative oversight

Todo el contenido de la Revista Científica Internacional Arandu UTIC publicado en este sitio está disponible bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International. 

INTRODUCCIÓN

La consolidación del Estado ha supuesto una transformación sustancial en la concepción y ejercicio de la actividad administrativa, de esta manera, ha desplazado modelos tradicionales centrados en la ejecución normativa hacia esquemas orientados en la garantía efectiva de los derechos, en ese orden de ideas, este nuevo paradigma ha traído consigo que la administración pública deje de ser entendida exclusivamente como un aparato burocrático para convertirse en un espacio institucional, en el que, se materializan, condicionan y, en ocasiones, se tensionan los derechos de los administrados y administradores, siendo un punto central, cuando se encuentran sujetos bajo una modalidad de trabajo.

En ese contexto, la tutela administrativa se presenta como una categoría fundamental para comprender la forma que el ordenamiento jurídico articula la relación entre el ejercicio del poder público y la protección a derechos dentro de la propia estructura administrativa, no obstante, su tratamiento ha sido frecuentemente reducido a una visión formalista, limitada a la existencia de recursos impugnatorios el cumplimiento de las garantías mínimas del debido proceso, esta perspectiva resulta ineficiente frente a las exigencias del constitucionalismo contemporáneo que demanda una comprensión más amplia de la tutela administrativa como un principio estructural que incide en la organización del funcionamiento y los mecanismos del control administrativo.

La pertinencia de este estudio radica precisamente, en la necesidad de superar enfoques restrictivos y avanzar hacia una reconstrucción sistemática de la tutela administrativa en el ámbito de las empresas públicas, identificando no solo sus manifestaciones normativas sino también sus alcances reales y sus limitaciones estructurales cuando un servidor público se encuentra arraigado hacia un contrato ocasional, puesto que, en escenarios donde su labor puede verse comprometida, resulta imprescindible examinar si los mecanismos de protección existentes responden a los estándares del estado constitucional o si evidencian vacíos que afectan la garantía de ese derecho.

En atención a ello, el presente artículo tiene como propósito analizar la tutela administrativa de los derechos laborales de los servidores públicos de carrera y las empresas públicas del Ecuador en el régimen de los contratos ocasionales, situándola dentro de una comprensión estructural del derecho administrativo ecuatoriano. Para alcanzar dicho objetivo se plantea en primer lugar, examinar la configuración constitucional del trabajo en el sector público ecuatoriano y su vinculación con la garantía de los derechos; en segundo lugar, determinar la naturaleza jurídica de las empresas públicas y su incidencia en la protección de los derechos laborales de los servidores de carrera y finalmente, analizar el concepto, los alcances, normativa y los límites de la tutela administrativa como mecanismo estructural de control y protección del ejercicio del poder público

MATERIALES Y MÉTODOS

El presente trabajo se configura como un artículo de investigación, en tanto se desarrolla una construcción teórica original en torno a la tutela administrativa de los derechos laborales de los servidores públicos bajo el régimen de los contratos ocasionales dentro del estado constitucional de derechos y justicia del Ecuador, para ello, cabe determinar que la naturaleza investigativa de la indagación no pretende radicarse en la generación de datos empíricos, por el contrario, permite elaborar de forma sistemática y argumentada un cúmulo de categorías jurídicas a partir de la interpretación normativa, el examen doctrinal y la articulación conceptual de principios estructurales pertenecientes al derecho administrativo.

Bajo lo anterior, el estudio trasciende una aproximación meramente descriptiva y asume una finalidad explicativa que se encuentra orientada a determinar el alcance, función y ubicación de la tutela administrativa en cuanto a la protección y garantía de los derechos laborales de los servidores públicos de la carrera de la administración cuya modalidad de trabajo se atribuye a los contratos ocasionales dentro del sistema jurídico.

Es así como, desde el punto de vista metodológico, la investigación adopta un enfoque cualitativo (propio de las ciencias jurídicas) derivado al hecho de que el objeto de análisis evidenciado corresponde a una institución normativa, cuya comprensión exige interpretación, sistematización y argumentación racional de las normativas que erigen el sistema administrativo, especializado en una materia de contratación.

De igual manera, el estudio se inscribe dentro del paradigma interpretativo, en el que, el conocimiento jurídico se construyó mediante la hermenéutica de textos normativos, la identificación de principios y la coherencia sistemática del ordenamiento; en consecuencia, se trata de una investigación jurídico-dogmática de carácter sistemático cuya orientación recurre a reconstruir conceptualmente la tutela administrativa a partir de las fuentes formales del derecho vigente.

Finalmente, para la consecución del análisis, se emplearon diversos métodos complementarios, entre ellos los siguientes: i) el método analítico que permitió descomponer la categoría estudiada en sus elementos constitutivos, identificando así, sus dimensiones estructurales y funcionales; ii) el método sistemático cuyo objeto radicó en facilitar la integración dentro del conjunto de normativa, evitando en tal sentido, interpretaciones aisladas de este y asegurando la coherencia con los principios constitucionales que rigen la actividad administrativa presente en el Ecuador.

La hermenéutica jurídica, pilar principal de la investigación, constituyó el eje que permitió la interpretación de disposiciones normativas conforme a criterios de supremacía constitucional, finalidad y racionalidad jurídica, misma que, se encuentra seguidamente con el método lógico jurídico que garantizó la consistencia argumentativa entre premisas normativas y

conclusiones teóricas que aseguraron el rigor conceptual en la construcción del discurso investigativo.

Consecutivamente, el diseño de la investigación es no experimental, puesto que, la misma no implica la manipulación de variables de intervención en contextos empíricos, la realidad, demuestra que la investigación parte del análisis del derecho vigente en su configuración de la normativa actual, de tal manera, su alcance logra ser descriptivo y explicativo: el primero, en la medida en que se identifica y ordena los elementos que integran la tutela administrativa en rigor de los contratos ocasionales; y, explicativo, ya que se fundamenta su carácter estructural dentro del modelo del estado constitucional y la obligación del mismo de asegurar el trabajo como un deber social.

Finalmente, las fuentes empleadas comprenden normativa constitucional legal, doctrina especializada en derecho administrativo y constitucional, así como también, jurisprudencia relevante para la interpretación de las garantías administrativas, de modo que, la selección de dichas fuentes respondió a criterios de pertinencia temática, rigor académico y coherencia con el objetivo central de la investigación que consiste en analizar la tutela administrativa de los derechos laborales de los servidores públicos quienes están alineados a los contratos ocasionales, referente a que la misma no constituye un mecanismo accesorio sino un principio estructurante del ejercicio del poder público en un sistema jurídico orientado a la protección efectiva de los derechos.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La configuración constitucional del trabajo en el sector público ecuatoriano

La constitución del Ecuador permite configurar un modelo de estado constitucional de derechos y justicia, en el cual, la función pública ya no se interpreta como una estructura administrativa que se ejercía como un ente “articulador que integra el desempeño institucional, la calidad del servicio, la gestión de recursos y la transparencia y rendición de cuentas” (Chimbo, et al, 2026, p.8), en adición, corresponde un componente esencial para la manifestación material de los derechos, puesto que, en este nuevo diseño institucional el trabajo es considerado como” parte de dignidad humana porque que garantiza a los trabajadores condiciones justas y dignas en términos de remuneración, horarios justos, seguridad laboral, derechos laborales y protección social” (Herrera, et al, 2024, p.2106), en consecuencia, es una nueva dimensión que trasciende a la relación laboral ordinaria al integrarse cual arista del buen vivir, tal como indica el artículo 33 del mandato constitucional.

El servicio público, en ese orden de ideas, se establece como una “entidad social que engloba diversas actividades y estructuras bajo la dependencia de colectividades públicas, constitutivas de la «esfera pública», que presentan un conjunto de especificidades que impiden toda asimilación a las empresas privadas” (Quezada, 2022, p.146) y que se encuentra establecido

en la constitución en el artículo 85 referente a una actividad jurídicamente reglada orientada a la satisfacción de necesidades colectivas cuya prestación debe observar estándares de continuidad, calidad, eficiencia y responsabilidad.

Es menester indicar que la carta magna reconoce el derecho a las personas a recibir servicios públicos de calidad, es así, que establece la relación correlativa de las entidades estatales (como extensión del estado para cumplir con sus obligaciones) de implementar mecanismos de evaluación, control y reparación, lo anterior, implicando que, la prestación del servicio no se agote en su mera prohibición formal, sino que se exija en un sistema permanente y cíclico de verificación de resultados, es decir, brindar el servicio como fin último.

Desde una perspectiva estructural, la prestación pública puede definirse como una modalidad específica de actuación administrativa orientada a la satisfacción directa y continua de intereses generales a través de la relación jurídica determinada que vincula a la administración (como manifestación orgánica y funcional del estado) con los administrados, quienes actúan en calidad de destinatarios, usuarios o beneficiarios del servicio (García, 2022).

En ese sentido, la prestación pública abarca la ejecución material de una actividad e implica la existencia de un marco normativo que define derechos, obligaciones, potestades y garantías para ambas partes de la relación, en tanto la administración no actúe como un particular que ofrece un bien o servicio en condiciones de autonomía conceptual plena, sino como una entidad investida de potestades públicas que ejerce funciones en cumplimiento de fines constitucionales.

La dimensión estructural de la prestación pública supone, además, la existencia de una organización administrativa diseñada específicamente para asegurar la satisfacción regular y permanente de necesidades colectivas (Meza & Flores, 2024) ya que no son actuaciones aisladas o esporádicas, sino de actividades institucionalizadas que requieren planificación y asignación presupuestaria, con la finalidad de garantizar que la prestación se mantenga en el tiempo, incluso frente a contingencias económicas, políticas o sociales, puesto que, su finalidad trasciende intereses individuales y se vincula con la realización de derechos fundamentales y objetivos de política pública.

Lo anteriormente establecido supone que el estado no actúa como un empleador privado, en cambio, representa un titular de potestades públicas orientadas al interés general; y, en consecuencia, el trabajo desarrollado por los servidores públicos se encuentra inserto en un régimen normativo especial (LOSEP) que articula derechos laborales con principios propios del derecho público, tales como: la motivación, la legalidad y el control. Así mismo, la relación jurídica que se configure en el marco de la prestación pública observa rasgos de especialidad, ya que, a diferencia de relaciones puramente contractuales de derecho privado, en este caso, existe una posición jurídica asimétrica derivada de la titularidad estatal de potestad de regulación, supervisión y, en determinados casos, sanción.

Cabe aclarar que, en el estado constitucional del Ecuador el servidor público no es concebido únicamente como un ejecutor de decisiones administrativas, de hecho, en palabras de Pariona (2024) representa “la persona que se encuentra vinculada con la Administración pública y que, en virtud de esa relación, es titular de deberes legales especiales que lo obligan a salvaguardar su correcto funcionamiento” (p.300), es decir, es un agente indispensable para la materialización de los derechos fundamentales ya que de él depende la eficacia del sistema público en sus diferentes áreas, sean estas en educación, salud, seguridad social, seguridad general o gestión económica; y, bajo ese sentido, esta situación laboral no puede desvincularse de la garantía de condiciones laborales adecuadas para quienes lo prestan.

No obstante, uno de los puntos más críticos dentro de esta configuración constitucional es la estabilidad laboral en el sector público, ello, derivado a que en la práctica institucional, los cambios de autoridades suelen generar procesos de remoción, desvinculación o reorganización que inciden directamente en la permanencia de los servidores públicos sin fundarse en los establecidos por la LOSEP, por ende, dicho fenómeno plantea una tensión estructural entre la dirección política legítima de la administración y la garantía de estabilidad propia de los sistemas de carrera administrativa.

En especial, cuando el artículo 76 numeral 7 inciso 1 de la constitución garantiza el derecho al debido proceso en toda actuación, en donde, se determine en derechos y obligaciones, e incluye como parte de este derecho la obligación de que todas las resoluciones de los poderes públicos deben estar debidamente motivadas, lo anterior, significa que la autoridad debe señalar las normas o principios jurídicos en los que se fundamenta su decisión y explicar de manera clara por qué se aplican a los hechos del caso, no siendo suficiente una simple mención de la ley; y, en el caso de que una resolución no cumpla con esos requisitos, se considera que carece de motivación lo que vulnera el derecho y en consecuencia dichos actos son nulos

Entendiéndose a este mecanismo como “la protección y garantía que tiene el trabajador de asegurar su permanencia en su lugar y puesto de trabajo, evitando ser parte de una terminación laboral arbitraria que vulnere sus derechos” (Espinosa & Barrionuevo, 2023, p.911), de esta manera, no constituye un privilegio corporativo sino en una garantía funcional que busca preservar la continuidad del servicio para evitar la politización de la administración y, consecuentemente, proteger la profesionalización del aparato estatal.

Cabe resaltar, que la estabilidad puede dividirse en dos variables: propia e impropia; la primera, que puede manifestarse en forma absoluta o relativa, se configura cuando el ordenamiento jurídico impide la terminación de la relación laboral sin una causa justificada. En ese sentido, en su modalidad absoluta, el empleador no puede proceder al despido sin fundamentarlo y se encuentra obligado a reincorporar al trabajador, mientras que, en el aspecto relativo, si decide no hacerlo debe asumir el pago de una indemnización agravada (Obregón, 2016); por su parte, la estabilidad laboral impropia se presenta cuando, aunque el empleador

puede poner fin a la relación laboral sin invocar una causa válida, dicha decisión no es jurídicamente impedida, sino que, únicamente genera la obligación de pagar una indemnización al trabajador, constituyendo así, una protección de carácter meramente resarcitorio.

Desde esa arista, la estabilidad laboral se conecta con varios principios constitucionales, entre ellos: la seguridad jurídica, el debido proceso y la interdicción de la arbitrariedad, debido a que el país se construye mediante “un sistema jurídico caracterizado por una constitución de principios y no solo de reglas, una positivización de un catálogo amplio de derechos fundamentales y algunas peculiaridades en la interpretación constitucional respecto de la interpretación legal” (Villavicencio, 2022, p.140).

Resulta coherente entonces, indicar que la remoción definitiva de un servidor debe responder a las causales previstas en el artículo 47 de la LOSEP y procedimientos reglados a través de normativa secundaria, propia de la Unidad de Talento Humano de la institución, siendo este conglomerado el encargado (en virtud del artículo 18 de la LOSEP) de registrar los contratos ocasionales y manifestar con un acto administrativo la cesión de servicios ocasionales, de tal manera que se exige, en primera instancia, un informe derivado de la unidad en el que se disponga una evaluación de desempeño, la cual, deberá reunir, según los parámetros del Reglamento Interno de Administración de Talento Humano y Remuneraciones, emitido por la Contraloría General del Estado el 03 de junio de 2025 mediante Acuerdo No. 020-CG-2025, parámetros de medición de desempeño individual y grupal, de cumplimiento de normas internas y asignación de funciones; y, posterior a ello, una decisión debidamente motivada, comprendiendo que ésta no es un requisito formal sino una imposición sustancial que permite controlar la razonabilidad de las decisiones administrativas, con la finalidad, de asegurar el ejercicio de la potestad sancionadora de la administración.

En realidad, se debe entender que la configuración constitucional del trabajo en el sector público también se encuentra atravesada por una tensión entre eficiencia y garantía; la primera, constituyéndose como “la capacidad de los gobiernos para administrar recursos de manera eficiente, sino que también mejora la capacidad de adaptación y resiliencia frente a crisis y desafíos futuro” (Guevara & Peñalver, 2025, p.10), en cambio, la segunda refiere a la obligación del estado de proporcionar los servicios públicos para el disfrute general de la ciudadanía obviando el costo del mismo (Escobedo & Leyva, 2025).

Por un lado, el estado debe gestionar recursos públicos con criterios de productividad y racionalidad económica, mientras que, por otro punto, debe asegurar la protección de los derechos laborales y la estabilidad de quienes integran la administración, siendo una realidad, que a veces resulta muy difícil de equilibrar, y, en consecuencia, esta tensión intensifica que las entidades adopten medidas donde la búsqueda de resultados financieros puede incidir en decisiones relativas al personal.

Sin embargo, la realidad dista del análisis constitucional realizado ya que el artículo 58 de la LOSEP redacta explícitamente que la naturaleza de los contratos ocasionales, en esencia, corresponden a un período temporal y excepcional de esta modalidad de vinculación laboral dentro del sector público, en ese sentido, se determina que dichos contratos no generan bajo ninguna circunstancia estabilidad laboral a favor del servidor público ni tampoco configuran un derecho adquirido que habilite la obtención de un nombramiento permanente a posterior.

Ahora bien, aunque la valoración anterior pone en evidencia la ausencia de aquello que hasta este punto se ha considerado como un deber social del Estado, ello no implica que éste sea indiferente frente a dicha problemática, en efecto, si bien los contratos ocasionales no generan estabilidad en sentido tradicional, el ordenamiento jurídico si incorpora una forma extensiva de ella, conocida como, estabilidad laboral reforzada como una garantía especial que limita la terminación del vínculo laboral para proteger a personas en situación de vulnerabilidad (Trujillo & Arango, 2022), en este caso, a favor de las mujeres embarazadas, así, pese a la naturaleza temporal de ese tipo de vínculo, se establece que en dichas circunstancias la vigencia del contrato se extenderá hasta el fin del periodo fiscal en el que concluye su período de lactancia conforme a lo que dispone el artículo precedente.

En ese contexto, el trabajador en el sector público ecuatoriano no puede analizarse aisladamente y mediante categorías de derecho laboral común, ni exclusivamente desde la óptica administrativa ya que se trata de una categoría constitucional compleja que articula la función pública como una garantía de derechos y como una responsabilidad estatal, derivado a que la relación laboral del servidor se integra en una dimensión institucional mucho mayor, la cual, responde a la realización del interés democrático.

Naturaleza jurídica de las instituciones públicas del Ecuador

Para poder determinar la naturaleza jurídica de las instituciones públicas en el Ecuador se exige partir de la configuración constitucional del sector público, en primera, como un sistema orgánico complejo compuesto por diversas entidades con competencias diferenciadas, grados variables de autonomía y regímenes normativos específicos; y, en segunda instancia, como un instrumento que se estructura a partir de una pluralidad institucional que responde a las necesidades de gestionar diversas funciones administrativas.

Dentro de esta arquitectura estatal, las instituciones públicas representan una categoría particular cuya naturaleza jurídica no puede ser explicada a través de esquemas clásicos de descentralización administrativa, ya que se tratan de personas jurídicas de derecho público que forman parte del sector público conforme al diseño constitucional, mismo que, se encuentra determinado en el artículo 225 del CRE, por ende, están dotadas de patrimonio propio y de autonomía presupuestaria, financiera, económica y administrativa.

Cabe indicar, que dicha autonomía no equivale a una independencia soberana, puesto que solo indica que “las entidades u organizaciones tienen la capacidad no solo de tomar decisiones

de manera independiente, sino también de gestionar sus propios asuntos de manera autónoma y colectiva” (Venado & Pulgarín, 2024, p.82), en tal sentido, es una capacidad de autogestión para el cumplimiento eficaz de fines estatales específicos y que se alinea al modelo del neoconstitucionalismo, en tanto:

un fuerte reconocimiento de derechos de igualdad y bienestar (redistribución de la riqueza), la participación de las clases populares en la toma de decisiones políticas (redistribución del poder) y el establecimiento de mecanismos de solución pacífica de los conflictos entre capital y trabajo. (Guaman & Stoessel, 2022, p.216)

El elemento subjetivo de estas entidades radica en su vinculación estructural con el estado o con los gobiernos autónomos descentralizados, dicha vinculación determina que su creación, organización, modificación o suspensión dependa de decisiones públicas adoptadas conforme a la ley ya que administran recursos que poseen un carácter de público y, por tanto, se encuentra sometido a sistemas de control, de igual forma, su patrimonio conserva naturaleza pública, es decir, bienes muebles o inmuebles inalienables, inembargables e imprescriptibles que son propiedad del Estado y están direccionados al uso y servicio público (Murillo, 2025), implicando así, que los bienes y recursos administrados por estas entidades se encuentran sujetos a los principios anteriormente establecidos y se estructuran a través del derecho público.

Desde el elemento objetivo, las instituciones públicas desarrollan actividades de carácter económico organizadas bajo criterios de eficiencia y sostenibilidad, entendiéndose esta última como:

en primer lugar de los costos generados por el aparato administrativo que capta y destina los recursos obtenidos del público para el desarrollo de la misión filantrópica asumida por la institución, entendiéndose por tal el bien común en el caso del Estado y la beneficencia pública en el caso de las entidades sin fines de lucro; y, en segundo lugar, la eficiencia en la asignación de dichos recursos. (Barrientos, et al, 2021, p.336)

De ahí que, su finalidad no se agota en la ejecución ordinaria de políticas públicas de carácter general, sino que puede extenderse a la gestión de sectores estratégicos, la prestación directo e indirecto de servicios públicos esenciales y el desarrollo de actividades productivas que el ordenamiento jurídico reserva de manera exclusiva para el estado, dicha idea, respondiendo al concepto funcional de un estado de contemporáneo que no se limita a regular a supervisar la actividad económica sino que la asume dentro de un rol activo.

En el caso de los sectores estratégicos, la intervención estatal se justifica por la relevancia estructural que tales actividades tienen para la soberanía, la seguridad o la satisfacción de necesidades colectivas fundamentales debido a que “no puede eludirse la importancia que el vínculo Estado-poblaciones ha asumido por intermedio de las políticas sociales” (Cena, 2022, p.248) que garantizan apartados tales como los recursos naturales, energía, telecomunicaciones o

infraestructura que implica, tanto el concepto básico de control administrativo como la dimensión de planificación empresarial.

Asimismo, la prestación de servicios públicos o introduce una lógica organizativa y operativa distinta a la que tradicionalmente caracterizaba la administración central clásica, mientras que esta última se estructuraba principalmente en torno a la emisión de actos administrativos y el ejercicio de potestades de imperio, la gestión de servicios públicos exige continuidad, eficiencia, calidad y adaptación estándares técnicos específicos, ya que, el recurso público no le pertenece al estado como capitolio, sino al pueblo como receptor del mismo.

Por otro lado, cuando el estado desarrolla actividades productivas reservadas para el ordenamiento jurídico, se presenta un escenario híbrido en el que confluyen principios de derecho administrativo y dinámicas propias del mercado, en donde, la dimensión económica introduce una racionalidad diferente orientada a la optimización de recursos, la innovación tecnológica y la competitividad en determinados mercados, que, en el caso particular de la administración, se encuentran dirigidas a cumplir las funciones satisfacción de la ciudadanía.

Ahora bien, desde la teoría institucional, estas entidades son entendidas como estructuras que condicionan y organizan interacción social mediante reglas, que, en el plano jurídico adquieren un carácter vinculante y delimitan tanto las competencias como los procedimientos a través de las cuales se ejercen las potestades públicas, siendo esta “un poder jurídico que comparte las características propias de todo el poder público estatal, del que la Administración del Estado forma parte, particularmente su sometimiento estricto al Derecho, su servicio a los intereses generales y su carácter unilateral y coactivo” (Ferrada, 2007, p.76).

En el Ecuador, la creación de estas instituciones responde a decisiones normativas que determinan su objeto, su estructura interna, sus órganos de dirección y los mecanismos de control a los que se sujetan, este elemento de juridicidad constituye un rasgo esencial, puesto que, indica que toda actuación institucional debe fundarse en una competencia previamente establecida y ejercerse conforme a los procedimientos que ya se han arreglado para la misma.

Cabe precisar que la finalidad primordial de estas instituciones radica, ante todo, en la satisfacción de necesidades colectivas y en la ejecución de políticas públicas orientadas a la realización del interés general (López, 2021), dicha orientación teleológica no constituye un elemento accesorio de su actividad, por el contrario, representa el fundamento que legitima su existencia y delimita el alcance de sus competencias, en ese contexto, el marco del estado constitucional de derechos y la actuación administrativa encuentran su razón de ser en la consecución de fines públicos previamente definidos por la constitución.

La centralidad del interés general explica que el ordenamiento jurídico reconozca a esas instituciones un conjunto de prerrogativas que las distinguen estructuralmente de los objetos privados, tales lineamientos no deben entenderse como privilegios en sentido arbitrario, sino como instrumentos jurídicos destinados a garantizar la eficacia de la función pública; en efecto,

si la administración está llamada a asegurar la continuidad de servicios esenciales o la implementación de sectores estratégicos, se requiere en obvia respuesta, potestades específicas que le permitan actuar dentro del marco de la juridicidad reforzada en conjunto con la legalidad:

La relación entre el principio de legalidad y juridicidad en el proceso administrativo está enfocado en investigar la interacción y relación que existe entre estos dos mandatos de optimización. El principio de legalidad se centra en la obligatoriedad de cumplir con lo que dispone la ley, mientras que, el de juridicidad busca dar un sentido interpretativo, descriptivo y más amplio de lo ya establecido, pues no se limita solo a la ley formal, sino a principios y valores implícitos en el sistema legal. (Silva, et al, 2024, p.328)

Entre estos potestades destaca, en primer lugar, la potestad normativa, entendida como la facultad de dictar reglamentos y disposiciones de carácter general para desarrollar y ejecutar la ley, de tal manera, que permita concretar mandatos legislativos, establecer criterios técnicos y organizar la actividad administrativa conforme a las necesidades cambiantes de la sociedad, siempre bajo el principio de jerarquía constitucional y subordinación a ese mismo cuerpo normativo; y, como segundo supuesto, la facultad de dictar actos administrativos e individuales como instrumento de aplicación de ordenamiento jurídico.

De igual manera posee la capacidad de imponer decisiones obligatorias, ello, refleja el carácter de autoridad que distingue a la administración que, a diferencia de los sujetos privados (cuya eficacia jurídica depende generalmente del consentimiento de las partes), la administración puede adoptar decisiones unilaterales ejecutorias, respaldadas por la presunción de legitimidad y, en determinados casos, la ejecutividad inmediata.

En ese orden de ideas, las entidades públicas funcionan como mecanismos reguladores del desarrollo social en distintos niveles territoriales ya que a través de éstas se canalizan propuestas, decisiones y acciones que buscan responder a intereses compartidos por la colectividad, siendo la mencionada, la función reguladora que implica seguridad jurídica, es decir, coherencia y previsibilidad de los actos públicos, de modo que, los administrados puedan anticipar las consecuencias jurídicas de las decisiones adoptadas.

La tutela administrativa: Concepto, alcances y límites

La tutela administrativa constituye una categoría central en la evolución del derecho administrativo dentro del estado constitucional, su desarrollo responde a la necesidad de superar un concepto meramente formal del procedimiento administrativo que limitaba el cumplimiento externo de etapas y requisitos para incorporar un estándar sustantivo de protección frente al ejercicio del poder público, en ese orden de ideas, no basta que la administración actúe conforme a un procedimiento previamente establecido; es indispensable que dicho procedimiento sea materialmente idóneo para garantizar la defensa y la participación de los administrados.

Así, la tutela implica un desplazamiento desde una lógica centrada exclusivamente en la legalidad formal hacia una perspectiva orientada a la garantía efectiva, que en palabras de García

(2023), nace del objeto de “ampliar la defensa de los derechos humanos y afianzar sin equívocos el principio pro persona” (p.146), por ende, la actuación de la institución debe ajustarse a la ley y respetar al mismo tiempo la constitución y los derechos fundamentales garantizados por instrumentos internacionales, configurándose así, como un principio jurídico que condiciona la organización y funcionamiento de la administración del poder público.

En ese contexto, la tutela no puede ser reducida a un catálogo de recursos impugnatorios previstos en una normativa ni ser concebida como una garantía accesoria o instrumental del debido proceso, puesto que, tal idea implicaría asumir que su función se agota en ofrecer vías formales de revisión frente a actos administrativos y dictados, cuando en realidad, se alcance es más amplio y estructural ya que no se conserva en reaccionar frente a una decisión presuntamente lesiva, en cambio, opera como un criterio rector que informa la configuración misma del sistema administrativo.

En efecto, comprender la exclusivamente como un mecanismo recursivo supone situarla en un momento posterior a la producción del acto, restringiendo su operatividad a la fase correctiva, sin embargo, su naturaleza jurídica revela que su incidencia comienza desde el diseño normativo de los procedimientos, atravesando la actuación de las autoridades y finalizando en la fase de control, por ende, no se trata únicamente de garantizar la posibilidad de impugnar sino de asegurar que toda la actividad está estructurada para prevenir la arbitrariedad.

Por otro lado, tampoco puede considerarse una garantía meramente accesoria del debido proceso en el sentido de que dependa de éste como un elemento subordinado, residual o incluso complementario, ya que si bien existe una relación innegable entre ambos conceptos, la tutela administrativa posee una autonomía conceptual, derivada de la capacidad “para organizar su propia estructura administrativa, contratar personal y ejecutar sus funciones de manera independiente” (Erraez, 2025, et al, p.114), por otro lado, el debido proceso establece estándares mínimos de calidad procedimental, mientras que, la tutela exige que dichos estándares se proyecten de manera integral hacia el estructura institucional.

Desde otra arista, la tutela administrativa puede definirse como la obligación jurídica del estado de garantizar a los administrados mecanismos efectivos, accesibles y adecuados para prevenir y obtener la revisión de actos u omisiones administrativas que puedan afectar sus derechos o intereses legítimos (García, et al, 2025); dicha concepción teórica, abarca dos posiciones jurídicas; por un lado, reconoce la posición jurídica del administrado como titular de derechos frente a la administración; y, por otro, impone a esta última un deber positivo de estructurar su actuación conforme a parámetros garantistas.

En su formulación clásica, las garantías enseñado administrativa se concentraron en el debido proceso adjetivo, conocido en palabras de Calderón (2025) quien cita a Colchado “a toda regla, principio y pauta que esté predeterminada para que el desarrollo de los procesos legales sea con el respeto de las garantías mínimas que exige la norma” (p.388) a lo referido hacia el respeto

a reglas de competencia, la observancia de procedimientos previamente establecidos, la notificación oportuna de las actuaciones, la posibilidad de aportar pruebas y de defenderse sobre ellas, no obstante, el constitucionalismo contemporáneo y su finalidad en el nuevo constitucionalismo evidenciado que el cumplimiento formal estas etapas no siempre aseguren la protección ya que la existencia de un procedimiento no garantiza, por sí misma, que el administrado puede ejercer de manera efectiva su derecho a la defensa.

La noción de tutela administrativa surge precisamente para llenar ese vacío, su fundamento radica en la exigencia de que el procedimiento no sea sólo formalmente correcto informalmente legal, sino materialmente apto para proteger los derechos, en el caso que amerita, tanto de los administrados como de los servidores públicos regidos por el sistema administrativo.

Este enfoque implica una transformación en la comprensión del rol estatal, en dónde, la administración deja de concebirse exclusivamente como un órgano decisorio y pasa a ser también garante de derechos propios del buen vivir dentro de su propia estructura, de esta manera, se introduce un elemento de autorregulación garantista que exige a la autoridad pública diseñar y aplicar procedimientos que no se lo permitan adoptar decisiones sino también asegurar que estas puedan ser revisadas ante una entidad.

En cuanto a su alcance, este derecho presenta una estructura multidimensional, en el plano organizativo exige que las instituciones establezcan procedimientos claros, públicos y previsibles, con el fin de dar “cumplimiento irrestricto de las previsiones del ordenamiento jurídico, en las que se debe considerar la estructura formal de cada procedimiento administrativo” (Alvarado, 2024, p.68), asimismo, se debe entender que uno de los caracteres más importantes dentro de este cúmulo de características es la calidad normativa cuya existencia posibilita la precisión del contenido del acto u omisión cometida por la entidad pública.

Siguiendo la línea argumentativa, en el plano procedimental, la tutela administrativa integra el respeto al principio de contradicción, la igualdad de armas y la posibilidad de aportar controvertir la prueba, ello como consecuencia de la arquitectura de un sistema adversarial oral, mismo que se ajusta a que:

Este principio ha sido analizado en diversas doctrinas, entre ellas la doctrina cubana, que lo define como un proceso que requiere una conexión directa y presencial entre los sujetos procesales, permitiendo una interacción cara a cara entre el acusado, el juez, el acusador, los defensores y las partes. (Loor, et al, 2026, p.1532)

Finalmente, en su directriz decisional, la motivación ocupa un lugar central, en razón de exigir que las decisiones “incluyan un examen exhaustivo de los hechos probados, la identificación clara del problema jurídico y una argumentación lógica que muestre el vínculo entre la norma aplicada y el resultado obtenido” (Alcívar & Estrella, 2025, p.547), pues esta exigencia justifica la competencia de la autoridad y la explicación razonada de la aplicación de la

norma en el caso concreto, de modo que, se permita verificar que la decisión no responde a criterios arbitrarios y constituye el presupuesto indispensable para su eventual impugnación.

Ahora bien, la tutela administrativa no es un principio absoluto, puesto que, sus límites se encuentran determinados por el propio ordenamiento jurídico. En primer lugar, la administración debe actuar dentro de un marco competencial delimitado por la ley, que, bajo la lógica de la supremacía constitucional, es determinado por caracteres internacionales y constitucionales, ello, con la finalidad de no habilitar a la autoridad a ejercer competencias no previstas ni sustituir funciones correccionales; y, a proteger derechos, como el del trabajo en el caso del servidor público.

CONCLUSIONES

La alta litigiosidad constitucional en el sector público ecuatoriano, especialmente en materia de contratos ocasionales, responde en gran medida a deficiencias en la actuación administrativa, particularmente en la falta de motivación, sustento técnico y observancia del debido proceso en las decisiones de vinculación, en ese contexto, la tutela administrativa se configura como un mecanismo preventivo clave y capaz para reducir significativamente la necesidad de acudir a la jurisdicción constitucional, cuando esta se garantiza desde la propia administración.

En efecto, una tutela administrativa adecuada implica que toda decisión de terminación contractual esté precedida de un análisis técnico real, verificable y debidamente motivado, lo cual, limita la discrecionalidad y evita actuaciones arbitrarias; cuando la administración cumple con estos estándares, disminuye los supuestos de vulneración de derechos que suelen ser objeto de acciones constitucionales como la falta de motivación o la inobservancia de garantías básicas del debido proceso, de esta manera, la correcta actuación administrativa funciona como filtro que desincentiva la judicialización innecesaria de conflictos.

Asimismo, la incorporación de los criterios desarrollados por la jurisprudencia constitucional dentro de la práctica administrativa fortalece esta función preventiva, en particular, el reconocimiento de los límites a la terminación unilateral de los contratos ocasionales como en los casos de protección reforzada, permiten disipar posibles vulneraciones derechos y corregirlas en sede administrativa, evitando, que los afectados deban acudir a otros mecanismos constitucionales para obtener la tutela de sus derechos.

Por ende, la tutela no sólo cumple una función garantista, sino también una función de eficiencia institucional al contribuir a la descongestión del sistema de justicia constitucional, por ende, la reducción esta no depende exclusivamente de restringir el acceso a la justicia, en cambio, de mejorar la calidad de las decisiones administrativas, de modo que, estas sean jurídicamente sólidas y respetuosas de los derechos fundamentales establecidos en la constitución y garantizados en la administración.

REFERENCIAS

- Alcívar Junco, G. del C., & Estrella Cedeño, M. M. (2025). La motivación de las resoluciones judiciales en el proceso civil ecuatoriano, que equilibren técnica jurídica y comprensión ciudadana. *Ciencia Y Educación*, 6(10.2), 545 - 562. <https://doi.org/10.5281/zenodo.17614148>
- Alvarado Verdezoto, J. F., & Gavilánez Puente, I. J. (2024). Las garantías del debido proceso en los procedimientos administrativos disciplinarios en Ecuador. *Sociedad & Tecnología*, 5(S1), 57–72. <https://doi.org/10.51247/st.v5iS1.233>
- Barrientos, N. O., Yáñez, V. J., Aparicio, C. P., & Moraga, H. F. (2021). Asignación y control eficiente de recursos públicos: Bases para un modelo distributivo. *Revista Venezolana de Gerencia: RVG*, 26(5), 331-349. <https://doi.org/10.52080/rvgluz.26.e5.22>
- Calderón Marengo, E. A. (2025). La garantía del derecho fundamental al debido proceso a través de la digitalización de la justicia en Perú. *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, 10(29), 383-406. <https://doi.org/10.32870/dgedj.v10i29.799>
- Cena, R. (2022). ¿Dónde están las Políticas Sociales? sobre intervenciones estatales y procesos de digitalización en las sociedades 4.0 . *EHQUIDAD. Revista Internacional De Políticas De Bienestar Y Trabajo Social*, (18), 243–262. <https://doi.org/10.15257/ehquidad.2022.0019>
- Chimbo Caiza, S. L., Ayme Ayme, C. W., & Angulo Fuentes , M. A. (2026). Importancia de la administración eficiente en las instituciones públicas: claves para la calidad del servicio y la gestión de recursos. *Prometeo Conocimiento Científico*, 6(1), e107. <https://doi.org/10.55204/pcc.v6i1.e107>
- Erraez-Donaula, E. P., Bustamante-Ordoñez, T. S., & Espinoza-Freire, E. E. (2025). Administración de GADs municipales en Ecuador: un enfoque en el desarrollo local. *Revista Ciencia & Sociedad*, 5(1), 110-126. <https://cienciaysociedaduatf.com/index.php/ciesocieuatf/es/article/view/121>
- Escobedo, B. G., & Leyva, O. M. (2025). Indicadores de Satisfacción Ciudadana: Una Propuesta Basada en el Derecho a la Buena Administración Pública. *Revista Salud y Administración*, 12(34), 53-63. <https://revista.unsis.edu.mx/saludyadmon/es/article/view/334>
- Espinosa Cadena, J. A., & Barrionuevo Núñez, J. L. (2023). Los Derechos Constitucionales de los Trabajadores: La estabilidad laboral en el Ecuador. *Código Científico Revista De Investigación*, 4(2), 901–926. <https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v4/n2/254>
- Ferrada Bórquez, J. C. (2007). Las potestades y privilegios de la administración pública en el régimen administrativo chileno. *Revista de derecho (Valdivia)*, 20(2), 69-94. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09502007000200004>

- García-Andrade Gómez, J. (2022). *Las actuaciones administrativas sin procedimiento: Relaciones jurídicas en el Estado de Derecho*. Marcial Pons.
- García Ramírez, S. (2023). Control de juridicidad: vertiente internacional. *Boletín mexicano de derecho comparado*, 56(167), 143-158. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2023.167.18833>
- García Ramos, E. P., Jácome Freire, F. X., Bones Reasco, M. de los Ángeles, Montero Aguilar, K. A., & Viteri Cevallos, M. V. (2025). El Recurso de Revisión y sus Problemas Legales por parte del Estado en cuanto a la Emisión de Actos Administrativos. *Revista Científica De Salud Y Desarrollo Humano*, 6(1), 739–754. <https://doi.org/10.61368/r.s.d.h.v6i1.507>
- Guaman Hernández, A., & Stoessel, S. (2022). Del derecho al trabajo digno al régimen laboral neoliberal: captura estatal y autoritarismo en el Ecuador contemporáneo. *Revista latinoamericana de derecho social*, (35), 211-238. <https://doi.org/10.22201/ijj.24487899e.2022.35.17277>
- Guevara Castro, J. A., & Peñalver Higuera, M. J. (2025). Eficiencia del gasto en el sector público durante el periodo 2018-2022. *Revista InveCom*, 5(2). <https://doi.org/10.5281/zenodo.12774005>
- Herrera, C. E. A., Sánchez, A. B. B., Tene, H. G. C., & Miranda, H. R. A. (2024). El derecho al trabajo de las personas de atención prioritaria en el Ecuador. *Polo del Conocimiento*, 9(5), 2102-2121. <https://doi.org/10.23857/pc.v9i5.7290>
- Loor, M. V. B., Loor, J. F. B., & Chávez, A. R. T. (2026). La virtualidad en el sistema adversarial: fortalecimiento o afectación a la intermediación procesal. *Polo del Conocimiento*, 11(2), 1523-1546.
- López Moya, D. F. (2021). Las políticas públicas como garantía de los derechos fundamentales. *Sociedad & Tecnología*, 4(S1), 44–60. <https://doi.org/10.51247/st.v4iS1.113>
- Meza, F. J., & Flores, O. A. L. (2024). La gestión administrativa y su influencia sobre la satisfacción laboral en empleados financieros en organizaciones sin fines de lucro. *UNACIENCIA: Revista de Estudios e Investigaciones*, 17(32), 4-21. <https://doi.org/10.35997/unaciencia.v17i32.752>
- Murillo, R. J. (2025). *Temas de Derecho Administrativo Económico: Intervenciones públicas, propiedad y empresa*. Palestra Editores.
- Obregón Sevillano, T. M. (2016). Estabilidad Laboral No es Sinónimo de Reposición. *Derecho & Sociedad*, (46), 199–206. Recuperado a partir de <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoysociedad/article/view/18832>
- Pariona Arana, R. B. (2024). El concepto de funcionario público en el derecho penal. *Revista Oficial Del Poder Judicial*, 16(22), 293-317. <https://doi.org/10.35292/ropj.v16i22.825>

- Quezada Rodríguez, F. (2022). Origen de la noción de servicio público en el derecho francés y su recepción en el derecho español. Un enfoque crítico. *Revista De Administración Pública*, (216), 141–168. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.216.05>
- Trujillo Vallejo, D. M., & Arango Giraldo, A. I. (2022). Derecho a la estabilidad laboral reforzada de mujer embarazada: análisis de la tutela 043/20 de la Corte Constitucional. *Nuevo Derecho*, 18(30), 1–11. <https://doi.org/10.25057/2500672X.1437>
- Silva-Conde, D. I., Fuentes-Gavilanez, M. J., Valencia-Murillo, E. V., & Lluquin Valdiviezo, A. F. (2024). Análisis crítico: el principio de legalidad y juridicidad en el proceso administrativo. *Estudios Y Perspectivas Revista Científica Y Académica*, 4(1), 328–349. <https://doi.org/10.61384/r.c.a.v4i1.102>
- Venado, E. M., & Pulgarín, G. I. (2024). Autonomía financiera como mecanismo de gestión pública eficiente: ventajas, limitaciones y su impacto en la Administración Pública. *Contraloría Fiscaliza*, 1(1), 79-93. https://revistas.up.ac.pa/index.php/contraloria_fiscaliza/article/view/5978
- Villavicencio, R. G. (2022). El control constitucional en el Ecuador. Una aproximación teórica y filosófica. *Foro: Revista de Derecho*, (38), 121-144. <https://doi.org/10.32719/26312484.2022.38.6>