



Contratos de servicios ocasionales en empresas públicas y la aplicabilidad del despido intempestivo

Occasional service contracts in public companies and the applicability of unfair dismissal

Os contratos de prestação de serviços ocasionais em empresas públicas e a aplicabilidade do despedimento sem justa causa

Freddy Jordy Chica Iñiguez ^I
jchica@cqfabogados.com
<https://orcid.org/0009-0003-1735-2117>

Correspondencia: jchica@cqfabogados.com

Ciencias Sociales y Políticas
Artículo de Investigación

* **Recibido:** 28 de abril de 2025 * **Aceptado:** 15 de mayo de 2025 * **Publicado:** 25 de junio de 2025

I. Universidad de Guayaquil, Ecuador.

Resumen

El contrato de servicios ocasionales en el sector público se considera una alternativa que tienen las administraciones públicas para contratar personal destinado a cubrir una necesidad laboral temporal que, por su naturaleza, no es permanente.

Sin embargo, en las empresas públicas, esta figura contractual no está regulada en su marco jurídico principal, es decir, en la Ley Orgánica de Empresas Públicas no existe como una modalidad aplicable. Por ende, su utilización contraviene el principio de legalidad o reserva de ley. En consecuencia, aplicando el principio de la primacía de la realidad debe entenderse que, en ausencia de una modalidad contractual específica entre el trabajador oficial y la empresa pública, el vínculo laboral se rige por un contrato a plazo indefinido conforme el Código de Trabajo, que actúa como norma supletoria. Por tanto, el efecto jurídico en caso de una terminación unilateral de la relación contractual es el despido intempestivo.

Palabras Clave: contrato ocasional; primacía de la realidad; despido intempestivo.

Abstract

The temporary service contract in the public sector is considered an alternative available to public administrations to hire personnel to fill a temporary labor need that, by its nature, is not permanent. However, in public companies, this contractual arrangement is not regulated in their main legal framework; that is, it does not exist as an applicable modality in the Organic Law on Public Companies. Therefore, its use violates the principle of legality or the reserve of law. Consequently, applying the principle of the primacy of reality, it must be understood that, in the absence of a specific contractual arrangement between the public employee and the public company, the employment relationship is governed by an open-ended contract in accordance with the Labor Code, which acts as a supplementary rule. Therefore, the legal effect in the event of a unilateral termination of the contractual relationship is unfair dismissal.

Keywords: temporary contract; primacy of reality; unfair dismissal.

Resumo

O contrato de prestação de serviços temporários no setor público é considerado uma alternativa ao dispor das administrações públicas para a contratação de pessoal para suprir uma necessidade de mão-de-obra temporária que, pela sua natureza, não é permanente.

Contudo, nas empresas públicas, esta modalidade contratual não se encontra regulada no seu ordenamento jurídico principal; é, não existe como modalidade aplicável na Lei Orgânica das Empresas Públicas. Por isso, a sua utilização viola o princípio da legalidade ou da reserva de direito. Consequentemente, aplicando o princípio da primazia da realidade, deve entender-se que, na ausência de uma modalidade contratual específica entre o trabalhador público e a empresa pública, a relação laboral rege-se por um contrato sem termo, nos termos do Código do Trabalho, que atua como norma supletiva. Assim sendo, o efeito jurídico em caso de rescisão unilateral da relação contratual é o despedimento sem justa causa.

Palavras-chave: contrato temporário; primazia da realidade; despedimento sem justa causa.

Introducción

El contrato de servicios ocasionales en la legislación ecuatoriana surge como una figura propia de la administración pública, diseñada para cubrir las contrataciones necesarias por motivos institucionales que no son de carácter permanente y cuya duración está limitada en meses o años. No obstante, la aplicabilidad de esta modalidad contractual, originaria del régimen general del sector público, al régimen específico de las Empresas Públicas es una cuestión que se analizará en el presente artículo.

En Ecuador, las empresas públicas se rigen por un marco jurídico establecido, regulado principalmente por la Ley Orgánica de Empresas Públicas -LOEP- en su artículo 19, que dispone solo tres tipos de modalidades contractuales: a) El nombramiento para personal de libre designación y remoción, b) El nombramiento para servidores públicos, y c) El contrato individual de trabajo para obreros. Sin embargo, debido a la ausencia de un reglamento emitido por el Ejecutivo para la Ley Orgánica de Empresas Públicas, las empresas públicas han optado por crear sus propios reglamentos internos de administración de talento humano. En estos reglamentos, han incorporado figuras jurídicas atípicas, propias del régimen de la Ley Orgánica del Servicio Público -LOSEP-, como el contrato de servicios ocasionales.

El principio de reserva de ley establece claramente que el Estado solo puede actuar dentro del marco de sus competencias y de acuerdo con las facultades permitidas por la ley. Así, si las modalidades contractuales están definidas en cuerpos normativos, como las leyes orgánicas -LOEP- y las leyes ordinarias -Código de Trabajo-, queda claro que la facultad de crear, reformar o derogar estas disposiciones es exclusiva del legislador y, por tanto, una atribución inherente de la

Asamblea Nacional, tal como dispone el artículo 132 de la Constitución de la República del Ecuador.

En consecuencia, al no estar contemplada en la ley, la modalidad contractual de servicios ocasionales no existe formalmente, lo que provoca una situación de simulación laboral en las empresas públicas. Estas entidades solo pueden aplicar las modalidades contractuales previstas en la LOEP y el Código de Trabajo -CT-. Por lo tanto, el principio de primacía de la realidad indicaría que la modalidad contractual aplicable debería ser el contrato indefinido de trabajo.

A la luz de lo anterior, ¿cuáles serían los efectos de una terminación unilateral de estos contratos ocasionales? Evidentemente, dicha terminación sería considerada como un despido intempestivo del empleado público, conocido doctrinalmente como "trabajador oficial", en aplicación del principio de la primacía de la realidad y la normativa supletoria aplicable en el caso concreto, es decir, el Código de Trabajo.

Planteamiento del Problema

La terminación unilateral de contratos de servicios ocasionales en las empresas públicas plantea un conflicto legal y constitucional entre diferentes leyes como lo son la Ley Orgánica de Servicio Público -LOSEP-, la Ley Orgánica de Empresas Públicas -LOEP- y finalmente con el Código de Trabajo -CT-, esto se da en virtud de que el contrato de servicios ocasionales si bien es cierto tiene una característica de temporalidad, únicamente se encuentra regulado en la Ley Orgánica de Servicio Público, normativa que excluye a el personal que labora en la empresas públicas, de esta forma la aplicabilidad de este contrato es de uso exclusivo del sector público sin incluir en este a las empresas públicas por expreso mandato de la ley. Esta exclusión específica del personal de empresas públicas de la regulación de la LOSEP se da porque el personal de estas empresas públicas es sometido en su propia ley -LOEP- a las regulaciones contenidas en el Código de Trabajo en lo referente a la contratación individual, lo que genera incertidumbre respecto a la verdadera naturaleza de estos contratos.

En este contexto surge la siguiente problemática ¿acaso el contrato ocasional suscrito dentro de una empresa pública debe ser realmente tratado como un contrato indefinido de trabajo con derecho a la estabilidad laboral dadas las disposiciones generales contenidas en el Código de Trabajo y la protección constitucional de los derechos de los trabajadores? La falta de delimitación clara entre ambas normativas y la aplicación inconsistente de principios constitucionales como son la estabilidad laboral y el derecho al debido proceso a la terminación de estos contratos ha conducido

a interpretaciones incorrectas y hasta contradictorias en el ámbito administrativo e incluso muchas veces en el ámbito judicial.

Históricamente en Ecuador las empresas públicas han sido sujetas a un sin número de debates respecto a la naturaleza jurídica de sus relaciones laborales, debido a su carácter híbrido dado que si bien es cierto son parte del sector público y son entidades con autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión, no significa que por estas características dejen de sujetarse a las regulaciones públicas. En el ámbito jurisprudencial, las resoluciones de los tribunales han reflejado una tensión entre el reconocimiento de derechos laborales fundamentales y la discrecionalidad de las empresas públicas para gestionar sus relaciones contractuales bajo el régimen laboral privado.

Formulación del Problema:

¿Considerando la dualidad normativa existente entre la Ley Orgánica de Servicio Público y la Ley Orgánica de Empresas Públicas podría la decisión de terminar unilateralmente los contratos de servicios ocasionales suscritos entre las empresas públicas y sus empleados públicos vulnerar derechos como la estabilidad laboral y el debido proceso de esta terminación laboral?

Justificación de la Investigación:

La presente investigación es fundamental, pues aborda un tema de gran complejidad y relevancia dentro del derecho administrativo y laboral ecuatoriano: la naturaleza jurídica de los contratos de servicios ocasionales en empresas públicas y su terminación unilateral. Este análisis no solo permite dilucidar una problemática normativa que afecta directamente a miles de empleados públicos, sino que también tiene implicaciones significativas para la seguridad jurídica, el respeto a los derechos constitucionales y la eficiencia en la administración de empresas públicas.

Importancia

La importancia de esta investigación radica en la necesidad de proteger los derechos fundamentales de los trabajadores, en especial el derecho a la estabilidad laboral, consagrado en la Constitución de la República del Ecuador. La dualidad normativa entre la Ley Orgánica del Servicio Público -LOSEP- y la Ley Orgánica de Empresas Públicas -LOEP- ha generado incertidumbre jurídica, dejando a los trabajadores de las empresas públicas en una situación de vulnerabilidad. Al clarificar la relación entre estas normativas y sus implicaciones, esta investigación contribuirá a cerrar brechas normativas y proteger derechos laborales en un sector clave de la economía ecuatoriana.

Relevancia

El estudio tiene relevancia tanto teórica como práctica. Desde el punto de vista teórico, permitirá desarrollar un marco interpretativo que integre los principios constitucionales con las disposiciones legales en conflicto. En el ámbito práctico, los resultados de esta investigación serán de utilidad para trabajadores, empleadores, abogados y operadores de justicia, quienes podrán utilizar los hallazgos para fundamentar decisiones y acciones que respeten los derechos laborales y la normativa vigente.

Trascendencia

La trascendencia de esta investigación radica en la capacidad de generar un impacto positivo en el ámbito, administrativo, laboral y constitucional. Los resultados pueden ser utilizados para promover reformas legales y políticas públicas que fortalezcan la protección de los derechos de los trabajadores en las empresas públicas. Asimismo, contribuirán a la estabilidad y eficiencia de las relaciones laborales en este sector, lo que a su vez incidirá en una mejora en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía.

Innovación

El enfoque de esta investigación es innovador porque aborda un tema poco explorado en el derecho administrativo y laboral, esto es, el tratamiento que deben recibir los contratos de servicios ocasionales suscritos entre las empresas públicas y sus empleados públicos desde la perspectiva interdisciplinaria que combina análisis normativo, constitucional y jurisprudencial. Además, se proponen soluciones integradoras que respeten los derechos laborales y optimicen el funcionamiento de las empresas públicas, fomentando un equilibrio entre los intereses de las partes que conforman la relación laboral.

Este análisis, al unificar aspectos históricos, legales y prácticos, presenta un enfoque original que contribuirá al desarrollo de una doctrina más clara y coherente sobre los efectos de las relaciones laborales por medio de los contratos de servicios ocasionales en las empresas públicas de Ecuador.

Objetivo de Estudio

El análisis de los contratos de servicios ocasionales en las empresas públicas y su relación con la normativa laboral vigente, especialmente en lo referente a la aplicabilidad del despido intempestivo, considerando los derechos y garantías de los trabajadores.

Campo de acción o de investigación

La investigación se centrará en el análisis normativo y práctico de los contratos de servicios ocasionales en empresas públicas, con un enfoque en la aplicabilidad del despido intempestivo. Se examinarán las disposiciones legales vigentes, su interpretación en la jurisprudencia y su impacto en la estabilidad laboral. Además, se tratarán de identificar posibles vacíos legales y oportunidades de mejora en la regulación de esta modalidad contractual.

Objetivo General

Analizar la naturaleza jurídica de los contratos de servicios ocasionales en las empresas públicas del Ecuador y determinar si la terminación unilateral de estos contratos respeta los derechos constitucionales y laborales de los trabajadores.

Objetivos Específicos

Examinar el marco constitucional y legal que regula los contratos de servicios ocasionales en el sector público y su aplicación en empresas públicas en el Ecuador

Identificar las contradicciones normativas y jurisprudenciales entre la Ley Orgánica del Servicio Público, la Ley Orgánica de Empresas Públicas y el Código del Trabajo respecto a los contratos ocasionales en empresas públicas.

Evaluar las implicaciones de la terminación unilateral de contratos ocasionales en las empresas públicas sobre los derechos laborales y la estabilidad de los trabajadores.

Proponer recomendaciones jurídicas y administrativas para garantizar una aplicación uniforme de la normativa que respete los derechos fundamentales de los trabajadores en empresas públicas.

Desarrollo

Naturaleza y Finalidad del Contrato de Servicios Ocasionales en el Sector Público

En Ecuador, el contrato de servicios ocasionales es una figura específica de contratación establecida dentro del régimen laboral del sector público. Su propósito es permitir a las instituciones públicas cubrir necesidades laborales temporales, es decir, aquellas que no son permanentes y cuya duración es limitada en el tiempo, con un término máximo de 12 meses sin que la necesidad se vuelva permanente según la Ley Orgánica del Servicio Público -LOSEP-. Esta modalidad contractual se rige bajo el principio de temporalidad, lo cual implica que no debe emplearse para funciones o puestos permanentes dentro de una entidad.

La temporalidad es esencial en estos contratos, pues impide que se utilicen para cubrir funciones permanentes, que deben ser ocupadas por servidores de carrera administrativa.

La Corte Constitucional en sus sentencias al referirse a esta modalidad contractual emite la siguiente definición: El contrato de servicios ocasionales es un contrato bilateral que regula la relación laboral entre una persona natural y una entidad pública (Estado) a través del cual, la persona accede a la administración para prestar sus servicios lícitos y personales en calidad de servidor público. Este contrato solemne se encuentra reglado de manera expresa en la legislación ecuatoriana y tiene por objeto la prestación de servicios materiales e intelectuales -vinculados con finalidades específicas a cumplir por parte de la institución (mejoras, proyectos, etc.)-, los cuales serán brindados por el servidor a la administración pública durante un lapso fijo de tiempo. (CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2015)

Los contratos de servicios ocasionales son una excepción dentro del régimen de la carrera pública, justificados únicamente cuando existe una necesidad transitoria, es por esto que este principio de excepcionalidad tiene como objetivo evitar la precarización del empleo público y garantizar que las necesidades permanentes se cubran bajo modalidades contractuales estables.

Marco Jurídico de contratación laboral en Empresas Públicas

Las empresas públicas en Ecuador se rigen principalmente por la Ley Orgánica de Empresas Públicas -LOEP-, misma que regula componentes como la organización, funcionamiento y modalidades de contratación. Así, el artículo 19 de la LOEP establece solo tres modalidades contractuales:

- El nombramiento de libre designación y remoción
- El nombramiento para servidores públicos
- El contrato individual de trabajo para obreros.

A diferencia de la LOSEP, la LOEP no incluye dentro de su normativa la modalidad de contrato de servicios ocasionales, limitando las modalidades contractuales aplicables a las señaladas anteriormente. Esta exclusión supone que, en principio, las empresas públicas no tienen autorización legal para emplear contratos de servicios ocasionales, puesto que la LOEP no contempla esta figura.

En consecuencia, desde una interpretación estricta de la norma, no sería legalmente admisible el uso de contratos de servicios ocasionales en empresas públicas, ya que el principio de legalidad

administrativa exige que toda acción de la administración pública esté expresamente autorizada por ley.

Este principio de reserva de ley -legalidad- es reconocido en el artículo 132 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador, y en el artículo 9 numeral 6 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que otorga exclusivamente a la Asamblea Nacional la competencia y atribuciones para expedir, reformar y derogar leyes orgánicas y ordinarias, como es el caso de la LOEP y el Código de Trabajo. En este sentido, al no contemplar la LOEP la existencia de la figura de los contratos de servicios ocasionales, se puede entender que las empresas públicas no tienen competencia para crearlos mediante reglamentos internos o interpretaciones administrativas, pues como se indicó dicha facultad recae en el legislativo.

Creación de modalidades contractuales en Reglamentos Internos en Empresas Públicas y su Conflicto con el Principio de Reserva de Ley.

En la práctica, algunas empresas públicas han creado reglamentos internos de administración de talento humano, incorporando modalidades como los contratos de servicios ocasionales, a fin de suplir la falta de un reglamento expedido por el Ejecutivo para la LOEP. Sin embargo, esta práctica plantea un conflicto con el principio de reserva de ley, que establece que únicamente el legislador -Asamblea Nacional- tiene la competencia para crear, modificar o derogar leyes, en especial aquellas de rango orgánico y ordinario como es la LOEP y el Código de Trabajo, respectivamente. El principio de reserva de ley consagrado en la Constitución del Ecuador limita las actuaciones del Estado y sus instituciones, impidiendo la creación de modalidades contractuales no contempladas en la ley. En consecuencia, el uso de contratos de servicios ocasionales en las empresas públicas podría considerarse una práctica sin sustento legal, pues estas empresas solo pueden emplear las modalidades contractuales dispuestas en los cuerpos normativos antes referidos.

El principio de reserva de ley actúa en conjunto con el principio de legalidad, el cual establece que la administración pública debe operar únicamente dentro de los límites que la ley impone.

Tomás Fernández subraya que “el principio de legalidad y la reserva de ley son pilares de la seguridad jurídica en un Estado de derecho, limitando el margen de maniobra de la administración y garantizando la protección de los derechos” (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, 2015)

El profesor Luis Diez-Picazo explica respecto a la reserva de ley que este implica impedir que una determinada materia sea regulada, al menos de manera principal, mediante normas de carácter reglamentario, las cuales, por su naturaleza, son emitidas por órganos administrativos. En este

sentido, se busca garantizar que ciertos temas, especialmente aquellos vinculados a la libertad y la propiedad de los ciudadanos, sean regulados exclusivamente por sus representantes en el Parlamento. (DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, 2013)

Los tratadistas mexicanos como es el caso de Marat Paredes y Raúl Rodríguez sobre la reserva de ley indican básicamente que se debe seguir un proceso legislativo formal, caracterizado por la contradicción, es decir, el debate entre diferentes posiciones, la libre deliberación y la publicidad. Esto garantiza que las decisiones que afectan derechos fundamentales o aspectos esenciales del ordenamiento jurídico sean tomadas de manera democrática y con amplia participación, se busca además establecer una separación clara entre lo que puede regularse por ley y lo que puede regularse por reglamento. En este sentido, la Constitución define qué materias deben ser tratadas exclusivamente por el legislador y establece que el Congreso no puede delegar esas competencias salvo en los casos previstos por la propia Constitución. Si el legislador intentara delegar o eliminar su competencia sobre una materia reservada a la ley sin el respaldo constitucional, se caería en una situación de inconstitucionalidad. (PAREDES MONTIEL & RODRIGUEZ L, 2001)

Lo que nos conduce al inequívoco de que la inserción vía reglamento de administración de talento humano de modalidades contractuales adicionales a las establecidas en la Ley Orgánica de Empresas Públicas y en el Código de Trabajo, por parte de las empresas públicas son contratos atípicos que vulneran el principio de legalidad y de reserva de ley, dado que no están permitidos por el legislador.

En otras palabras, si bien los reglamentos internos pueden regular aspectos organizativos, no tienen potestad para establecer modalidades contractuales adicionales a las leyes antes previstas.

Esto se confirma con lo dicho por Efraín Pérez al indicar que los actos administrativos, normativos o no, no pueden contradecir la ley formal, mucho menos la Constitución; así como los órganos de poder público no pueden obrar fuera de la competencia que les es atribuida. (PÉREZ CAMACHO, 2009)

Principio de Primacía de la Realidad y Simulación Laboral

El principio de primacía de la realidad es una doctrina fundamental en el derecho laboral que establece que, en caso de discrepancia entre lo que se documenta y lo que realmente sucede en una relación laboral, debe prevalecer la realidad de los hechos sobre el formalismo legal. Este principio, ampliamente reconocido por la Organización Internacional del Trabajo -OIT- y el derecho laboral

comparado, se aplica con especial énfasis en situaciones en que la modalidad contractual establecida no refleja la naturaleza real de la relación laboral.

Este principio establece que, cuando existe una discrepancia entre la realidad de los hechos y lo que está documentado, debe prevalecer lo que ocurre en la práctica. Su aplicación permite determinar si existe una relación laboral y, en consecuencia, garantizar la protección correspondiente. Es una herramienta clave para identificar cuándo una relación contractual tiene naturaleza laboral, lo cual se define por tres elementos fundamentales: la prestación personal del servicio, la percepción de una remuneración y la subordinación. En los casos en que se cumplan estos tres criterios, la relación contractual debe considerarse laboral, sin importar cómo haya sido formalmente presentada, ya sea como un contrato civil u otra modalidad. Por ello, el principio de primacía de la realidad resulta esencial para evitar simulaciones contractuales. (BARAHONA BETANCOURT, 2011)

Es decir, que básicamente no importa cómo un empleador haya contratado formalmente a un trabajador -por ejemplo, bajo un contrato de prestación de servicios, freelance, o como trabajador independiente-, sino que lo relevante es la forma en la que realmente se desempeña el trabajo.

“la forma de vinculación del trabajador no es la que determina propiamente los derechos laborales, pues impera una realidad objetiva, empírica y verdadera, que en últimas es la que consolida la relación laboral, más allá de cualquier modalidad contractual adoptada por el empleador, y más allá de cualquier denominación empleada para el contrato.” (CORTÉS MORALES, 2018)

En igual sentido Jairo Villegas nos indica que la realidad es prevalente y determinante frente las formas o el papel, y no a la inversa como es la creencia generalizada y deformada por el procedimentalismo. (2016)

Para la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia la sentencia No. 0075-2013 constituye uno de los principales fallos respecto al principio de primacía de la realidad pues la corte indicó que la existencia de una relación de trabajo depende en consecuencia, no de lo que las partes hubieran pactado, sino de la situación real en que el trabajador se encuentre colocado. (CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA LABORAL, 2014),

Definido que es el principio de primacía de la realidad corresponde analizar el principio de simulación laboral, entendiendo primero por simulación aquella representación de una situación ficticia por parte de una persona, reproduciendo ciertos elementos que parecen auténticos y evidentes. En el ámbito laboral, la simulación recrea condiciones laborales que aparentan ser reales,

pero con características específicas que generan un entorno engañoso y distorsionado. Para Byron García la simulación hace referencia al engaño que se debe a terceros, consecuentemente el Estado y la norma se envuelven dentro de la problemática jurídica y buscan una repercusión legal a quien refiera de esta figura, (2021) mientras que para Diego Avalos la simulación laboral es toda operación en virtud de la cual se crea una situación jurídica aparentemente que difiere de la situación jurídica verdadera, producto de la concurrencia de determinadas circunstancias adversas a los intereses patrimoniales de las partes contratadas. (REPOSITORIO DIGITAL UNIANDES, 2015)

En el caso de las empresas públicas en Ecuador, el uso de contratos de servicios ocasionales para cubrir funciones permanentes podría interpretarse, en virtud del principio de primacía de la realidad, como una simulación laboral. Esto significa que, en ausencia de una figura contractual válida en la LOEP para relaciones de naturaleza temporal, el vínculo laboral debería interpretarse como un contrato de trabajo indefinido, aplicando el Código de Trabajo como normativa supletoria. En este sentido, la aplicación del principio de primacía de la realidad se convierte en un mecanismo de protección para los trabajadores, garantizando sus derechos laborales en situaciones de irregularidad contractual.

Conflicto normativo entre la Ley Orgánica de Empresas Públicas -LOEP- y la Ley Orgánica de Servicio Público -LOSEP-

Dentro de la Ley Orgánica de Empresas Públicas encontramos varios artículos -17,18 y 33- que refieren el sometimiento del régimen laboral a distintos cuerpos normativos como es la propia LOEP, el Código de Trabajo y, finalmente dice la norma -a las leyes que regulan la administración pública-, debiéndose entender por esta última a la Ley Orgánica de Servicio Público -LOSEP-. Pero ¿qué tan aplicable es esta ley? Si bien es cierto la LOSEP es una norma de derecho público y de carácter orgánico que regula de manera obligatoria en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública. Sin embargo, es esta misma ley la que, dentro de su artículo 3, que se refiere al ámbito de aplicación de la norma, y dispone en su último inciso la exclusión de su aplicación para las empresas públicas, al señalar: “En las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.” (LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO, 2010)

De igual modo, existen otros artículos de la LOSEP, como el 56, que se refiere a la planificación institucional del talento humano y el 57, que se refiere a la creación de puestos de trabajo, que de

manera enfática excluyen de su aplicación a las Empresas Públicas. Finalmente, el artículo 83 de este mismo cuerpo normativo en su literal k) excluye al personal de la Empresas Públicas de formar parte de la carrera administrativa. Por tanto, la LOSEP no regula a las empresas públicas, pero entonces se genera la duda sobre a qué se refiere en concreto la Ley Orgánica de Empresas Públicas al mencionar “a las leyes que regulan la administración pública”, debiendo entenderse para este autor otros tipos de leyes ajenas a la Ley Orgánica de Servicio Público.

Legislación aplicable en razón de la tutela judicial efectiva y la seguridad jurídica.

A causa de la convergencia entre el derecho público y privado en el régimen laboral de las Empresas Públicas, y considerando que la doctrina sugiere que, por cuestiones de competencia, estas deberían regirse únicamente por el derecho privado, aunque son entidades creadas por el Estado y de derecho público, se establece que, de manera excepcional, que los empleados de confianza -servidores de libre designación y remoción- podrían considerarse servidores públicos. Así, su relación laboral con las Empresas Públicas se regiría por el derecho público.

Esto concuerda con lo expuesto por el profesor Jairo Villegas quién hace una clara distinción entre: los funcionarios, empleados públicos o administrativos y trabajadores oficiales, de tal manera que a los funcionarios los define como aquellos que ejercen la función por representarla, dirigirla, orientarla, mediante el ejercicio del poder y la autoridad, en función política de Gobierno, son como el indica los altos dignatarios y los de especialísima confianza. Respecto a los empleados públicos o administrativos indica que son quienes actúan en función subordinada de simple ejecución o cumplimiento en el ejercicio técnico de labores administrativas, mientras que respecto a los trabajadores oficiales sostiene que al no ejercer funciones administrativas por laborar en actividades que pueden desarrollar los particulares o en empresas o instituciones de ser fundadas o manejadas por los particulares, aclarando que las actividades están consignadas en las leyes y decretos con carácter simplemente ilustrativo y no taxativo. (VILLEGAS ARBELÁEZ, 2016)

Los empleados oficiales en virtud de su modalidad de vinculación han sido divididos en dos grupos principales, que son los empleados públicos y los trabajadores oficiales, siendo que el primer grupo se caracteriza porque sus servidores se vinculan con la administración pública a través de una modalidad estatutaria, legal o reglamentaria; en cambio, los servidores del segundo grupo pasan a formar parte de la administración pública mediante una modalidad contractual. (VILLAVICENCIO LOGROÑO, 2020)

El régimen laboral preponderante en las empresas públicas es el de Derecho Privado, es decir que prima la modalidad contractual y los servidores son denominados trabajadores oficiales pues se vinculan a la administración a través de un contrato de trabajo y, solo excepcionalmente, los empleados públicos pueden vincularse a través de la modalidad estatutaria convirtiéndose en servidores de libre nombramiento y remoción y rigiéndose por el Derecho Público. (YOUNES MORENO, 2001)

Ahora bien, en cuanto a los servidores públicos de carrera, la doctrina sostiene que deberían estar sujetos a las normas de derecho privado. No obstante, la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) dispone que su vinculación debe realizarse mediante nombramiento, es decir, bajo el derecho público. Sin embargo, esta ley no especifica el proceso para obtener dicho nombramiento y deja claro que la Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) no puede regular al personal de las Empresas Públicas. Hasta el momento, no se ha emitido un reglamento para la LOEP, lo que implica que el régimen aplicable a los nombramientos de servidores de carrera y de libre designación y remoción depende de los reglamentos internos que dicte la autoridad nominadora de cada Empresa Pública, siendo estas normas las aplicables a las partes.

En consecuencia, se puede concluir que la LOEP no cubre en su totalidad el régimen laboral de las Empresas Públicas, ya que presenta ciertas particularidades no reguladas, como la desvinculación, las vacaciones y la jubilación. Sin embargo, es importante considerar que los servidores de carrera deberían ser tratados como trabajadores oficiales para permitir que las Empresas Públicas compitan en igualdad de condiciones. La LOEP también señala que, en lo no previsto, se aplicará lo dispuesto en el Código de Trabajo.

Así, son empleados públicos regidos por el Derecho Público únicamente los cargos jerárquicamente superiores que ejerzan puestos de dirección, administración, coordinación y confianza, porque su naturaleza de vinculación obedece a un origen estatutario de designación por medio de la figura del libre nombramiento y remoción, mientras que todos los demás aun cuando su naturaleza provenga de un nombramiento permanente o de un contrato de servicios ocasionales deberán ser considerados como trabajadores oficiales, por la aplicación propia del principio de primacía de la realidad en virtud de las actividades reales que cada uno de ellos realiza, más aún en los contratos de servicios ocasionales dado que como se ha venido desarrollando el principio de reserva de ley no le permite a las empresas públicas crear modalidades contractuales que únicamente le corresponden al legislador.

Perspectiva jurisprudencial respecto a los conflictos de competencias en las Empresas Públicas

Desde la creación de las empresas públicas en el sistema jurídico ecuatoriano -Constitución de la República del Ecuador 2008- y la posterior creación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas en el 2009, han surgido varias dudas respecto a que régimen corresponde aplicarse para el personal que labora en las empresas públicas. Estas dudas surgen debido a que si bien el artículo 29 de la LOEP nos indica que la competencia y procedimiento entre los servidores públicos de carrera y obreros se sujetarán al Código de Trabajo, resulta llamativo observar que es lo que dispone la Constitución, que primero define lo que es un servidor público y para ello expresa que: “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” (2008) determinando que es la ley la que “definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público” (2008), mientras que como segundo punto desarrolla e indica que los obreros públicos se sujetarán al Código de Trabajo.

Esto nos hace pensar que la jurisdicción ordinaria laboral obedecerá al análisis de todos los conflictos laborales que surjan de las relaciones suscritas entre los obreros y el estado, denominado en este momento como una Empresa Pública, mientras que los conflictos laborales que surjan de las relaciones suscritas entre los servidores públicos y la administración pública -estado- denominada para el caso en concreto empresa pública, deberá ser de estricto análisis de la jurisdicción ordinaria de lo contencioso administrativo.

Argumentación, que no es así dado que como indicamos es la ley la que definirá a que régimen se someten las relaciones contractuales entre sus servidores de tal manera que la Ley Orgánica de Empresas Públicas en su artículo 32, determina que las controversias que surjan entre la empresa pública y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por los jueces de trabajo competentes, en igual sentido este mismo cuerpo normativo expone en su artículo 33 que es el Código de Trabajo la norma supletoria que regula a las empresas públicas en materia referente a las contrataciones individuales de trabajo.

En este orden de ideas la Corte Constitucional para el periodo de Transición despejó las dudas planteadas en las líneas anteriores cuando en su sentencia No. 007-11-SNC-CC dentro del caso No. 0086-10-CN, del 31 de mayo del 2011, expuso que lo que ha procurado el constituyente para lograr que las empresas públicas no compitan en inferioridad de condiciones con el resto de empresas -

privadas- es que las empresas públicas sean manejadas de manera distinta a la administración central, dado que las empresas públicas buscan entre otros objetivos ser competitivas y con alta rentabilidad social y rendimiento.

En esta misma sentencia la Corte nos aclara que la ley que regula a las empresas públicas es una ley orgánica con carácter especial, hecho por el cual dichas empresas se encontrarían reguladas por un régimen propio y especial. En esta misma sentencia la Corte Constitucional indica:

“En este sentido, la Corte Constitucional encuentra que el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas no vulnera el artículo 229 de la Constitución, sino que en su lugar ha establecido un régimen propio y especial para el personal de empresas públicas, razón por la cual no cabe distinguir una jurisdicción para los servidores y otra para los obreros, cabiendo una sola jurisdicción (la de los jueces laborales, en virtud del artículo 568 del Código del Trabajo), que guarda concordancia con la remisión específica que el artículo 315 de la Constitución de la República en el inciso segundo confiere a la ley para la regulación de empresas públicas. Además, no existe la aparente antinomia entre la Ley Orgánica de Empresa Pública y la Ley Orgánica de Servicio Público, pues esta última, en los artículos 3 inciso final, 56 penúltimo inciso, 57 último inciso y 83 literal k ha reconocido el régimen propio y especial del personal de empresas públicas” (CORTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR, 2011)

Demostrando así lo dicho, esto es, que el personal de las empresas públicas sean servidores u obreros en caso de controversias deberán someterse a la jurisdicción de los jueces laborales, así como quedó claro que, por el régimen de exclusión contenido en la Ley Orgánica de Servicio Público, esta ley no le es aplicada al personal que preste sus servicios en las empresas públicas.

Jurisprudencia y Doctrina Laboral

En Ecuador, la jurisprudencia ha respaldado en ocasiones el uso del principio de primacía de la realidad, enfatizando la protección de los derechos laborales y el cumplimiento estricto de las disposiciones contractuales en el sector público. En cuanto a la contratación en empresas públicas, la doctrina ha señalado que el contrato de servicios ocasionales debería limitarse a los casos donde el marco jurídico lo permite, evitando el uso de figuras atípicas en los reglamentos internos de empresas públicas, que pueden derivar en prácticas irregulares y en la vulneración de derechos laborales.

En este punto encontramos varias sentencias de la Corte Constitucional como es la Sentencia No. 2342-18-EP/23, de fecha 13 de septiembre del 2023, que en el voto concurrente del Dr. Enrique Herrería Bonnet, manifestó lo siguiente, a saber:

“(…) 6. Ahora bien, es fundamental considerar que, si bien el pronunciamiento respecto de si los contratos suscritos en el proceso de origen son o no laborales escapa a la competencia de esta Corte, para este magistrado es trascendental remarcar la importancia del principio de la primacía de la realidad al momento de analizar relaciones contractuales que tengan características de índole laboral, independientemente del nombre o denominación que las partes, o una de ellas, le haya asignado. Si bien el desarrollo legislativo sobre este principio no ha sido amplio, la jurisprudencia ecuatoriana ha avalado su existencia. Por ejemplo, en una sentencia de la Segunda Sala de la Corte Superior de Quito —ya desde 1981— se establece que:

La existencia de una relación de trabajo depende no de lo que las partes pudieran pactar, sino de la situación real en que el trabajador se encuentra colocado en la prestación de servicios [...] En atención a estas consideraciones, se ha denominado al contrato de trabajo realidad, pues existe no en el acuerdo abstracto de voluntades sino en la realidad de la prestación del servicio y porque es el hecho mismo del trabajo y no el acuerdo de voluntades, lo que determina su existencia.

7. De manera similar, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de Ecuador estableció que, en el marco de un proceso laboral, para determinar la naturaleza de un contrato, “el juzgador debe privilegiar la realidad por sobre los documentos que únicamente sirven cuando son el reflejo de aquella, lo contrario significaría respaldar las diferentes formas de encubrimiento que se dan para soslayar las responsabilidades laborales”. Esta norma debe ser contrastada con el artículo 327 de la CRE, que prescribe que “[e]l incumplimiento de obligaciones, el fraude, la simulación, y el enriquecimiento injusto en materia laboral se penalizarán y sancionarán de acuerdo con la ley”.

8. De ahí que la determinación de la naturaleza real de los contratos del proceso de origen es fundamental, no solamente en virtud del cumplimiento de principios establecidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, sino también respecto del análisis que los árbitros deben realizar sobre su competencia en razón de la materia. Así, las autoridades que sean competentes para analizar la naturaleza de determinados contratos —sea el juez laboral o el tribunal arbitral— serán quienes determinen, dependiendo de si existe o no una cláusula arbitral, primero, si es que el contrato sometido a su conocimiento es o no de naturaleza laboral, y, segundo, de concluir que este efectivamente es un contrato de trabajo, el tribunal arbitral deberá verificar que la controversia

verse sobre cuestiones que “no implique[n] renuncia de derechos”, conforme lo establecido en el artículo 326 (11) de la CRE, para declararse competente.” (CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR, 2023)

Así queda claro que nuestras más altas cortes en el Ecuador reconocen que lo más importante de la relación laboral no es la denominación de la modalidad contractual, sino que por el contrario son las actividades que realizan las personas que se encuentran ejerciendo equis actividad laboral, de tal forma que es la verdadera actividad laboral ejercida la que determinará la real modalidad contractual existente.

En los aspectos doctrinarios encontramos tratadistas ecuatorianos como Jorge Cevallos que desarrollaron principios que sirven de base en el derecho laboral y que evidentemente están vinculados a las relaciones jurídico-existentes entre las empresas públicas y sus empleados, por estar regulados a la Ley Orgánica de Empresas Públicas y al Código de Trabajo, estos principios son: la primacía de la realidad, razonabilidad y buena fe. La primacía de la realidad su fin es evitar que el empleador evada sus obligaciones amparado en la falta de documentación, debiéndose dar siempre mayor importancia a los hechos suscitados. La razonabilidad: hace que las partes actúen entorno a la razón sin menoscabar el derecho de la parte más débil, yLa buena fe: resulta fundamental que durante toda la relación laboral se verifique el cumplimiento de este principio en beneficio de las dos partes. (CEVALLOS SALAS, 2007)

Efectos Jurídicos de la Terminación de Contratos Ocasionales en Empresas Públicas

Siguiendo la línea argumentativa desarrollada hasta este punto, se concluye que los servidores públicos que laboran en las empresas públicas son trabajadores oficiales, con excepción del personal de libre nombramiento y remoción. En este sentido, también se ha observado que, conforme al principio de primacía de la realidad, la forma de vinculación laboral no determina los derechos laborales aplicables a quien ejerce su actividad. Por esta razón, al no existir en la ley la modalidad contractual denominada "contrato de servicios ocasionales", y en estricto cumplimiento del principio de reserva de ley, resulta evidente que aquellas personas que aparentemente se encuentran bajo esta figura jurídica —inexistente en la norma, pero utilizada por muchas empresas públicas y regulada en sus reglamentos internos de administración de talento humano— están en una condición de simulación laboral.

Por ello, únicamente es aplicable en estos casos la modalidad típica de contratación laboral estable, que en nuestra legislación ecuatoriana se denomina "contrato individual de trabajo a tiempo

indefinido", en consecuencia, una vez determinada la verdadera modalidad contractual que corresponde al personal vinculado mediante contratos de servicios ocasionales en empresas públicas, su desvinculación solo podrá realizarse conforme a las formas preestablecidas en su norma supletoria. Como se ha analizado, esta norma es el Código de Trabajo, en lo referente al contrato individual de trabajo. Esto significa que un trabajador oficial que presta sus servicios en una empresa pública bajo un supuesto contrato de servicios ocasionales únicamente podrá ser desvinculado mediante la figura del visto bueno o el despido intempestivo. Cualquier otra forma, incluida la supuesta cláusula de cumplimiento del plazo, que suelen incorporar este tipo de modalidades contractuales, no es aplicable, ya que dichas cláusulas limitan a los contratos ocasionales a un tiempo establecido. Dado que, en esencia, esta modalidad no existe, su aplicación sería equivalente a revivir la figura del contrato a plazo indefinido, que dejó de existir en la legislación ecuatoriana desde el 1 de enero de 2016, en virtud de la disposición transitoria segunda de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar.

Métodos de Investigación

1. Método Deductivo

Este método permitirá partir de principios generales, como los derechos laborales establecidos en la Constitución y las normativas legales, para analizar cómo estos principios se aplican en los casos específicos de contratos de servicios ocasionales en empresas públicas.

2. Método Analítico-Interpretativo

Utilizado para examinar de manera crítica las disposiciones legales, los precedentes jurisprudenciales y las interpretaciones doctrinarias que influyen en la naturaleza y regulación de estos contratos.

Instrumentos de Recolección de Datos

Análisis de Documentos Legales

Se revisaron leyes, reglamentos y normativas relevantes, como la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), la Ley Orgánica de Empresas Públicas, el Código del Trabajo y la Constitución del Ecuador, para identificar los vacíos, contradicciones y puntos de convergencia en las normativas aplicables.

Revisión de Jurisprudencia

Se analizaron sentencias y fallos emitidos por la Corte Constitucional, la Corte Nacional de Justicia y otras instancias judiciales relacionadas con contratos ocasionales en empresas públicas. Este análisis permitió identificar criterios jurídicos y patrones en la aplicación de las normas.

Entrevistas Semiestructuradas

Se realizaron entrevistas a expertos en derecho laboral y constitucional, como abogados, jueces, académicos y funcionarios de empresas públicas, para comprender las diversas interpretaciones y enfoques sobre el tema. Este instrumento permitirá obtener información detallada y perspectivas cualitativas sobre la problemática, las preguntas consistieron en las siguientes:

¿Bajo su criterio cuál es la naturaleza jurídica y el propósito de los contratos de servicios ocasionales en el sector público ecuatoriano, y cómo se diferencian de otras modalidades contractuales en las empresas públicas?

¿Bajo su criterio qué conflictos normativos surgen entre la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) y la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) respecto a los contratos de servicios ocasionales?

¿Bajo su criterio de qué manera la inclusión de contratos de servicios ocasionales en los reglamentos internos de empresas públicas contraviene el principio de reserva de ley y genera simulación laboral?

¿Bajo su criterio cómo afecta la terminación unilateral de los contratos de servicios ocasionales en empresas públicas a los derechos de estabilidad laboral y al debido proceso de los empleados públicos?

¿Considera usted que el principio de primacía de la realidad implica que los contratos de servicios ocasionales en empresas públicas deben tratarse como contratos indefinidos a tiempo completo según el Código de Trabajo?

¿Qué recomendaciones jurídicas y administrativas podrían implementarse para garantizar una regulación uniforme y respetuosa de los derechos laborales en las empresas públicas del Ecuador?

Las respuestas constan en los **ANEXOS 1 y 2**.

Análisis de los Datos

Como resultado de la investigación, se ha evidenciado que la legislación ecuatoriana no contempla la modalidad de contratos de servicios ocasionales para las empresas públicas. Por lo tanto, es un

error considerar que este sector del Estado podría realizar contrataciones de personal bajo este tipo de contrato.

No obstante, en caso de que dicha modalidad contractual fuera aplicada, hemos identificado que principios fundamentales del derecho, como el de legalidad o reserva de ley, primacía de la realidad, razonabilidad y buena fe, respaldan la conclusión de que existiría una simulación laboral en la relación contractual establecida, lo que vulneraría los derechos de los empleados públicos.

Por lo tanto, la terminación de la relación laboral en estas condiciones, si es unilateral e injustificada, implicaría el pago de indemnizaciones que deberán ser ordenadas por una autoridad judicial. Esto ocurriría tras la determinación previa de la verdadera modalidad contractual existente entre las empresas públicas y sus empleados.

Conclusiones del método

El uso de diversos métodos de investigación en este trabajo académico permitió obtener una visión integral sobre la problemática de los contratos de servicios ocasionales en empresas públicas y su relación con el despido intempestivo. A continuación, se presentan las conclusiones derivadas de los distintos métodos aplicados:

- Mediante los métodos empleados se logró demostrar que la normativa ecuatoriana establece con claridad los principios de legalidad, reserva de ley y primacía de la realidad, lo que indica que las empresas públicas deben regirse exclusivamente por las disposiciones de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) y el Código de Trabajo, sino que además se confirmó que, dado que los contratos de servicios ocasionales no están contemplados en la LOEP, su aplicación en empresas públicas carece de sustento legal, lo que genera un conflicto normativo, por tanto, se concluyó que la terminación unilateral de estos contratos debe analizarse conforme al Código de Trabajo, lo que implica que, en la práctica, la figura del despido intempestivo es la aplicable.
- Además, se evidenció que el uso de contratos de servicios ocasionales en empresas públicas constituye una simulación laboral, ya que no reflejan la verdadera naturaleza de la relación contractual.
- La jurisprudencia revisada reafirma la aplicación del principio de primacía de la realidad, lo que implica que la modalidad contractual real en estos casos debe ser la de contrato indefinido.

- La revisión doctrinal permitió corroborar que la reserva de ley impide a las empresas públicas adoptar figuras contractuales que no estén expresamente contempladas en la legislación.
- Se identificó un vacío normativo en la regulación del régimen laboral de las empresas públicas, lo que ha llevado a interpretaciones erróneas y a la implementación de contratos atípicos en sus reglamentos internos.
- La revisión legal confirmó que los empleados públicos en empresas públicas deben regirse por el Código de Trabajo, salvo aquellos de libre nombramiento y remoción.
- La jurisprudencia analizada respalda la aplicación del principio de primacía de la realidad y la protección de los derechos laborales en casos de contratos mal estructurados.
- Los expertos consultados coincidieron en que la aplicación de contratos de servicios ocasionales en empresas públicas es ilegal y vulnera derechos fundamentales como la estabilidad laboral.
- Se resaltó la necesidad de establecer regulaciones claras para evitar que las empresas públicas continúen empleando modalidades contractuales no reconocidas por la LOEP.

Es a través del uso de estos métodos de investigación, que se pudo confirmar que los contratos de servicios ocasionales en empresas públicas constituyen una práctica contraria al principio de legalidad, lo que deriva en una simulación laboral y en la vulneración de derechos de los trabajadores. En consecuencia, su terminación unilateral debe ser tratada como un despido intempestivo, con todas las implicaciones legales que ello conlleva. Además, se evidenció la necesidad de reformas normativas y de un mayor control en la gestión del talento humano en las empresas públicas para evitar este tipo de irregularidades.

Conclusión

La investigación evidencia que la aplicación de contratos de servicios ocasionales en las empresas públicas ecuatorianas presenta serias inconsistencias normativas y prácticas, pues desde el marco normativo ecuatoriano se establece que los contratos de servicios ocasionales son aplicables únicamente en el sector público regulado por la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). Sin embargo, la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) no contempla esta modalidad contractual, lo que indica que su uso en empresas públicas es contrario al principio de legalidad y reserva de

ley. Por lo tanto, la aplicación de esta figura en empresas públicas carece de sustento normativo y su existencia genera incertidumbre jurídica.

El análisis normativo revela una contradicción entre la regulación de las relaciones laborales en empresas públicas y la aplicación de contratos de servicios ocasionales. Mientras que la LOSEP regula estos contratos en el sector público, excluye explícitamente a las empresas públicas de su aplicación. La LOEP, por su parte, establece únicamente tres modalidades contractuales sin incluir la figura del contrato ocasional, lo que crea una laguna legal que ha llevado a interpretaciones inconsistentes en la jurisprudencia. Como resultado, la aplicación de estos contratos en empresas públicas constituye una irregularidad legal.

La terminación unilateral de contratos ocasionales en empresas públicas, al no estar amparada en la LOEP, debe ser analizada bajo el principio de primacía de la realidad. Dado que esta figura contractual no tiene sustento en la normativa aplicable, la relación laboral subyacente debería entenderse como un contrato de trabajo indefinido, lo que significa que su terminación sin causa justificada debe considerarse despido intempestivo. Esto afecta directamente la estabilidad laboral y el debido proceso, vulnerando derechos constitucionales de los trabajadores.

Para garantizar la seguridad jurídica y la correcta aplicación de la normativa laboral en empresas públicas, es fundamental la emisión de un reglamento general para la LOEP que delimite con claridad las modalidades contractuales permitidas. Además, se recomienda fortalecer la aplicación del Código del Trabajo como norma supletoria y garantizar el respeto a los principios de primacía de la realidad y estabilidad laboral. Asimismo, se deben evitar prácticas de simulación laboral mediante la eliminación de figuras contractuales que no tengan respaldo legal, protegiendo así los derechos de los empleados públicos.

Recomendaciones

1. **Elaboración de un reglamento general:** Se recomienda que el Ejecutivo desarrolle y promulgue un reglamento general a la LOEP, que establezca de forma clara y unificada las modalidades contractuales aplicables en las empresas públicas, garantizando el respeto a los derechos laborales y la seguridad jurídica.
2. **Armonización normativa:** Es necesario que el legislador revise y armonice las disposiciones de la LOEP y la LOSEP, eliminando ambigüedades y vacíos legales que

permiten la aplicación de contratos atípicos y simulados, para evitar interpretaciones contradictorias que perjudiquen a los trabajadores.

3. Adecuación de reglamentos internos: Las empresas públicas deben ajustar sus reglamentos internos de administración de talento humano a lo dispuesto por la LOEP y el Código de Trabajo, eliminando la incorporación de modalidades contractuales no autorizadas que den lugar a simulaciones laborales.

4. Protección de los derechos laborales: Se deben establecer mecanismos claros que aseguren que la terminación unilateral de contratos que en la práctica se configuran como indefinidos se realice mediante el procedimiento establecido para el despido intempestivo, garantizando el pago de las indemnizaciones correspondientes.

5. Capacitación y sensibilización: Es fundamental implementar programas de formación para funcionarios y directivos de las empresas públicas en materia de derecho laboral y administrativo, a fin de promover una adecuada interpretación y aplicación de la normativa vigente, y garantizar la protección de los derechos de los trabajadores.

Referencias

1. ALFONSO ESTEBAN, M. (2022) El concepto grupo público de empresas. Extensión de la responsabilidad laboral. LABOS Revista de Derecho del Trabajo y Protección Social, Vol. 3, No. 1, pp. 96-120. doi: <https://doi.org/10.20318/labos.2022.6847>
2. BURBANO ELIZALDE, D. B. (2024) La desvinculación de los servidores públicos de carrera en la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador ¿Es aplicable el despido intempestivo? QUITO: UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
3. FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. F. (2016) EL PERSONAL LABORAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS: FACULTADES ORGANIZATIVAS Y DISCIPLINARIAS. SEVILLA.
4. FLORIO M. (2014). Empresas públicas contemporáneas en una perspectiva global: teoría y evidencia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 59-102. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533692003>
5. GONZÁLEZ CALLE, F. T. (2017) Las Empresas Públicas en el Ecuador: su situación jurídica y su régimen laboral. QUITO: UNIVERSIDAD DE CUENCA.

6. GRANDA AGUILAR, V. & RIVERO ORTEGA R. (2017). DERECHO ADMINISTRATIVO. QUITO: UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR – CORPORACIÓN EDITORIAL NACIONAL.
7. MAYORGA GAVILANEZ, R. C. (2019). Aplicabilidad y vigencia del principio de legalidad en el régimen jurídico administrativo dentro del marco del Estado constitucional de derechos y de justicia. QUITO: UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
8. TABOADA DÍAZ, S. M., MIRANDA TELLO, M. S. & PEÑA ARMIJOS, G. E. (2024). Primacía de la realidad como expresión del derecho de defensa del trabajador. Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas, 7 (1), 196-205. Disponible en: <https://remca.umet.edu.ec/index.php/REMCA/article/view/682/675>

Bibliografía

9. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR. (2008). *CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR*.
10. ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. (2010). *LEY ORGÁNICA DE SERVICIO PÚBLICO*.
11. AVALOS VACA, D. E. (2015). *REPOSITORIO DIGITAL UNIANDES*. Obtenido de <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/2390>
12. BARAHONA BETANCOURT, R. (2011). PRINCIPIO DE PRIMACÍA DE LA REALIDAD EN EL EJERCICIO DE LA MEDICINA. *REVISTA CHILENA DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL*, 51-76. doi:<https://doi.org/10.5354/0719-7551.2011.42898>
13. CEVALLOS SALAS, J. W. (2007). *Derecho Laboral Ecuatoriano: apuntes para una historia*. Quito: La Tierra.
14. CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR . (2011). *SENTENCIA No. 007-11-SNC-CC dentro del caso No. 0086-10-CN*. QUITO.
15. CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. (2015). *SENTENCIA No. 296-15-SEP-CC*. QUITO.
16. CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. (2023). *SENTENCIA No. 2342-18-EP/23* . QUITO.

17. CORTE NACIONAL DE JUSTICIA . (2014). *CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA LABORAL*. QUITO: CORTE NACIONAL DE JUSTICIA.
18. CORTÉS MORALES, M. A. (2018). EL PRINCIPIO DE LA PRIMACÍA DE LA REALIDAD COMO GARANTE DE LOS DERECHOS LABORALES DE LOS TRABAJADORES OFICIALES. *VERBA IURIS*, 111-127.
19. DIEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M. (2013). *SISTEMA DE DERECHOS FUNDAMENTALES*.
20. DUEÑAS QUEVEDO, C. C. (2009). *DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL*. BOGOTÁ: IBÁÑEZ.
21. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2015). *DERECHO ADMINISTRATIVO*.
22. GARCÍA SUARÉZ, B. E. (2021). Obtenido de <http://201.159.223.180/bitstream/3317/15981/1/T-UCSG-POS-MDDP-78.pdf>
23. OBANDO GARIDO, J. M. (2010). *TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL*. BOGOTÁ: EDICIONES DOCTRINA Y LEY.
24. PAREDES MONTIEL , M., & RODRIGUEZ L., R. (2001). *EL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY EN MATERIA TRIBUTARIA*. MÉXICO - PORRÚA.
25. PÉREZ CAMACHO, E. (2009). *DERECHO ADMINISTRATIVO*. QUITO: CORPORACIÓN DE ESTUDIOS Y PUBLICACIONES.
26. PLÁ RODRÍGUEZ, A. (1998). *LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO AL TRABAJO* (TERCERA ed.). BUENOS AIRES: EDICIONES DEPALMA.
27. VILLAVICENCIO LOGROÑO, L. K. (2020). RÉGIMEN LABORAL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS ECUATORIANAS. *REVISTA DE LA FACULTAD DE JURISPRUDENCIA*, 366-404. doi:<https://doi.org/10.26807/rfj.v7i7.255>
28. VILLEGAS ARBELÁEZ, J. (2016). *DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL* (DÉCIMO PRIMERA ed.). COLOMBIA: LEGIS.
29. YOUNES MORENO, D. (2001). *DERECHO ADMINISTRATIVO LABORAL*. BOGOTÁ: TEMIS.