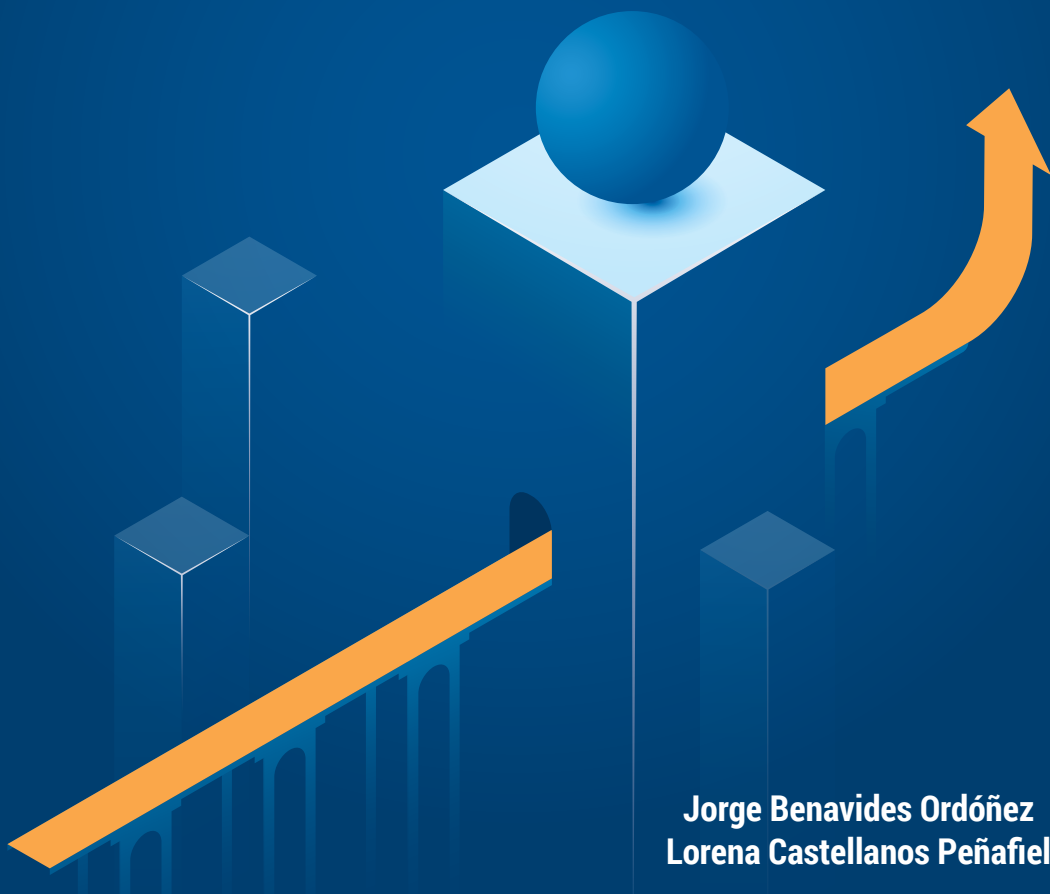


# Derechos esfinanciados:

el caso del beneficio por jubilación  
en la Función Ejecutiva



Jorge Benavides Ordóñez  
Lorena Castellanos Peñafiel



**IAEN**  
Universidad  
de posgrado  
del Estado

Dirección  
**Editorial**



# **Derechos desfinanciados: el caso del beneficio por jubilación en la Función Ejecutiva**

Jorge Benavides Ordóñez

Lorena Castellanos Peñafiel



**IAEN**  
Universidad  
de posgrado  
del Estado

Dirección  
**Editorial**

331.25291351  
B4569d

Benavides Ordóñez, Jorge

Derechos desfinanciados: el caso del beneficio por jubilación en la Función Ejecutiva / Jorge Benavides Ordóñez y Lorena Castellanos Peñafiel. - 1ª. Ed.--Quito: Editorial IAEN, 2024. 124 p.; 15 x 21 cm

ISBN impreso: 978-9942-29-119-6

ISBN electrónico: 978-9942-29-118-9

1. Jubilación-Ecuador 2. Indemnizaciones laborales 3. Jubilación-Derecho y Legislación-Ecuador 4. Jubilación-Código del Trabajo 5. Jubilación de funcionarios- Ecuador 6.- Derecho laboral-Ecuador I. TÍTULO

Este libro cumplió un proceso de revisión externo por pares doble ciego.

---

**Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN)**  
**Escuela de Gobierno y Administración Pública**

Av. Amazonas N37-271 y Villalengua, esq.

Tel.: (593 2) 382 9900

Quito, Ecuador

www.iaen.edu.ec

Información: editorial@iaen.edu.ec

---

**Dirección editorial:** Bolívar Lucio Naranjo

**Coordinación de arbitraje científico:** Javier Monroy Díaz

**Corrección de estilo:** David Chocair Herrera

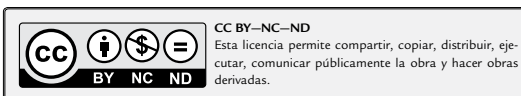
**Diseño de portada e interiores:** Gabriel Cisneros Venegas

**Asistencia editorial:** Cristina Salcedo Rodríguez

**Impresión:** Editorial del IAEN

**Tiraje:** 100 ejemplares

© IAEN, 2024



## Índice

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| Sobre las personas autoras ..... | 7  |
| Presentación .....               | 9  |
| Introducción .....               | 11 |

### Capítulo I

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Los procesos de desvinculación de las personas servidoras del Estado .....</b>    | <b>17</b> |
| 1. Estructura institucional de la Función Ejecutiva .....                            | 17        |
| 2. Los regímenes jurídicos de gestión de talento humano en el servicio público ..... | 29        |
| 3. Los mecanismos de desvinculación de personal con indemnización.....               | 39        |

### Capítulo II

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Derechos irrenunciables de las personas servidoras del Estado y sostenibilidad fiscal .....</b>           | <b>55</b> |
| 1. El retiro para acogerse a la jubilación: derecho irrenunciable de las personas servidoras del Estado..... | 55        |
| 2. Principios reguladores del derecho al beneficio por jubilación..  | 60        |
| 3. Principio de progresividad en materia de derechos sociales.....   | 61        |
| 4. Acción colectiva y financiamiento del derecho.....  | 63        |

### Capítulo III

|  |           |
|--|-----------|
| <b>La caracterización jurídica del beneficio por jubilación .....</b>                    | <b>67</b> |
| 1. Beneficio jubilar regulado por el Código del Trabajo .....                            | 67        |
| 2. La compensación por jubilación regulada por la Ley Orgánica del Servicio Público..... | 71        |
| 3. La compensación por jubilación regulada por los regímenes especiales.....             | 72        |
| 4.- El procedimiento de acceso al derecho regulado por la normativa secundaria .....     | 74        |

## Capítulo IV

|   |            |
|---|------------|
| <b>La brecha en el financiamiento del derecho.....</b>                                  | <b>81</b>  |
| 1. Algunos datos contextuales sobre el pago del derecho.....                            | 81         |
| 2. Metodología de priorización para el pago.....  | 93         |
| 3. El problema del abuso del derecho en acciones<br>constitucionales y judiciales ..... | 98         |
| <b>Conclusiones .....</b>   | <b>107</b> |
| <b>Referencias bibliográficas.....</b>  | <b>115</b> |

## Sobre las personas autoras

### **Jorge Benavides Ordóñez**

DOCTOR EN DERECHO Constitucional, máster en Derecho Constitucional y máster en Filosofía por la Universidad de Sevilla (España). Abogado de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Desempeñó los roles de viceministro del Servicio Público en el Ministerio del Trabajo durante el período 2021-2023, subsecretario general jurídico de la Presidencia de la República en 2023 y presidente del Directorio de la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas entre 2023 y 2024. En la actualidad, es decano de la Escuela de Gobierno y Administración Pública del Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Además, es profesor contratado designado de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), sede Ecuador, y titular auxiliar de la Universidad Tecnológica Equinoccial (UTE).

Correo electrónico: [benavidesordonez@yahoo.es](mailto:benavidesordonez@yahoo.es).

Orcid: 0000-0001-7496-891X.

### **Lorena Castellanos Peñafiel**

MAGÍSTER EN POLÍTICAS Públicas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), sede Ecuador; magíster en Derecho con mención en Derecho Internacional Económico por la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB), sede Ecuador; y doctora en Jurisprudencia y abogada por la Universidad Central del Ecuador. Ocupó los cargos de asesora de la Presidencia de la Corte Nacional de Justicia (2013-2014), presidenta y vocal principal del Comité de Propiedad Intelectual (2014-2018) y subsecretaria de Fortalecimiento del Servicio Público en el Ministerio del Trabajo (2021-2023). En la actualidad es asesora de la Presidencia de la Corte Constitucional y docente a contrato de la UASB, sede Ecuador.

Correo electrónico: [lcastellp@yahoo.com](mailto:lcastellp@yahoo.com).

Orcid: 0000-0003-3262-6166.



## Presentación

LA POSIBILIDAD DE exigir, a través de un mecanismo legal, el cumplimiento de derechos sociales es uno de los desarrollos más relevantes del Estado de derecho de nuestros días. Es evidente que todas las personas tienen derecho, por ejemplo, a la salud, la seguridad social y la educación; sin embargo, es clave que estos derechos *se incorporen* a los cuerpos constitucionales y que *se incluyan* las resoluciones de tratados internacionales. Ahora bien, el derecho que ve así ampliada su capacidad y eficacia puede encontrarse con obstáculos concretos, como la falta del financiamiento necesario para sostener ese derecho.

La propuesta que presentan el profesor Jorge Benavides y la investigadora Lorena Castellanos expone los problemas a los que se enfrentan las personas jubiladas de la función pública (el estudio se centra en el Ejecutivo), quienes están amparados por un marco coherente de derechos que reconoce su labor y les otorga una pensión al retirarse. Sin embargo, la institución estatal, regida por esa normativa, podría argumentar que, simplemente, no cuenta con los recursos para cubrir esas jubilaciones. La crítica de quienes desarrollan este estudio apunta a que, junto o más allá de un derecho irrenunciable como la jubilación, es fundamental que se amplíe la perspectiva para mostrar que la vitalidad de los derechos básicos depende de cómo se proteja adecuadamente el equilibrio de las finanzas públicas, que son el medio para garantizar los derechos de las personas.

La investigación se adentra en la complejidad de la gestión pública y el gobierno. Las personas que acuden a una oficina para desempeñar un trabajo para el cual están justificadamente calificados representan solo el primer eslabón del problema. En cuanto a las personas jubiladas, que constituyen un grupo poblacional vulnerable, debe considerarse la asignación del presupuesto, es decir, hasta qué punto es factible financiar el trabajo y el retiro; la distribución de los recursos, es decir, dónde hay necesidades (todas subjetivas e ilimitadas)

más urgentes; así como el análisis del cumplimiento de los requisitos legales que deben cumplir los beneficiarios.

Estos son temas ‘macro’ de decisión política y servicio público, para los cuales autor y autora ilustran varias problemáticas y sugieren algunas alternativas. Es importante, como indica el título, evitar los “derechos desfinanciados” o que se financien a través de deuda soberana, y que no existan funcionarios que abusen —mediante garantías constitucionales mal utilizadas— de este beneficio. En el primer caso, porque significa que el desequilibrio fiscal se agrava; en el segundo, porque otros sectores poblacionales tienen necesidades más acuciantes.

A nombre del Instituto de Altos Estudios Nacionales, felicito al doctor Benavides y a la magíster Castellanos por esta publicación que consolida las líneas de investigación de nuestra Escuela de Gobierno y Administración Pública y enriquece el catálogo editorial de nuestra universidad. Sin embargo, el logro más notable es que este estudio sirve de insumo para la formulación de políticas públicas que atienden a la sostenibilidad fiscal y la calidad del gasto público. Es en beneficio de la sociedad que las normas constitucionales contengan a los derechos esenciales; pero a partir de este punto lo que sigue es que el acceso al beneficio no solo exista de manera formal, sino que priorice, a largo plazo y de manera transversal, la atención a los beneficiarios.

**Carlos Jácome Pilco**  
**Rector del Instituto de Altos Estudios Nacionales**

# Introducción<sup>1</sup>

EL FUNCIONAMIENTO DEL Estado de bienestar comparte con la economía el dilema de la escasez de recursos frente a las necesidades ilimitadas. En este contexto, los esfuerzos de las Administraciones públicas suelen concentrarse en aquellos derechos que son de carácter prescricional, priorizando los bienes jurídicos que estos representan. Por ejemplo, la educación, la salud, la seguridad social y la vivienda suelen concitar un interés particular debido a la complejidad que supone su efectiva cobertura a favor de la población, los parámetros técnicos para evaluar el cumplimiento de las políticas públicas y los mecanismos adecuados para garantizar el acceso a estos en condiciones de igualdad y equidad. Además, esta cuestión se refleja en disposiciones constitucionales cuyo contenido incorpora estándares del derecho internacional de los derechos humanos.

La discusión sobre la justiciabilidad de los derechos sociales, anteriormente invisibilizada, ha ido superándose, ya sea mediante la incorporación de estos derechos en los marcos constitucionales o mediante la ratificación de tratados internacionales sobre la materia. Además, se ha comprendido políticamente que un mínimo de condiciones económicas y sociales no solo facilita la buena gobernanza, sino que también garantiza el ejercicio de las libertades individuales y genera condiciones que contribuyen a la paz social al atender a las necesidades de las personas menos favorecidas. En cualquier caso, la importancia de los derechos sociales ha llevado a que en los textos constitucionales se incorporen una serie de garantías para ampliar su contenido y lograr su efectividad.

---

<sup>1</sup> Los autores expresan su agradecimiento al personal técnico y directivo que integró el equipo de la Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público, perteneciente al Viceministerio del Servicio Público del Ministerio del Trabajo, durante el período 2021-2023. Este estudio representa un esfuerzo de retribución hacia los servidores del Estado, destinatarios de este análisis que adopta una perspectiva real y práctica en la toma de decisiones de políticas públicas del servicio público. Asimismo, se busca dar voz a las personas jubiladas, mediante la visibilización de los problemas de acceso al beneficio por jubilación.

Ecuador no es ajeno a esta tendencia, pese a la crisis estructural y acumulada que afecta a su sistema económico, así como a la fragilidad de su régimen democrático. De hecho, con la finalidad de promover la plena efectividad de los derechos sociales (derechos del buen vivir), el constituyente ha considerado a todos los derechos constitucionales de igual jerarquía y de directa aplicación. Sin embargo, más allá de su desarrollo dogmático, lo importante es el establecimiento de los mecanismos que permitan su financiamiento. Aquí radica la esencia del problema, pues, junto a los derechos, en la Constitución coexisten también disposiciones que aluden a la sostenibilidad fiscal y a la obligación de que todo acto, contrato o prestación que deba financiarse con recursos públicos esté debidamente cubierto. Se entiende, entonces, que la intención subyacente detrás de estas disposiciones constitucionales de corte económico consiste en proteger el equilibrio adecuado de las finanzas públicas como medio para garantizar los derechos de las personas.

En este marco, plantear el beneficio por jubilación, al que tienen derecho las personas que han terminado su carrera en las entidades que forman parte de la Función Ejecutiva, o que se han acogido al retiro voluntario cumpliendo los respectivos requisitos legales, supone un tema académico de relevancia. Esto se debe a que, al igual que ocurre con cualquier trabajador, se trata de un derecho que debe ser interpretado conforme al principio *pro homine* y como una conquista jurídica de naturaleza irrenunciable. Esta importancia también está vinculada con la obligación que tienen los gobiernos de turno de asegurar que cualquier mejora en las condiciones del ejercicio del derecho esté financiada, a fin de no afectar su efectivo cumplimiento. A esto se suma que, en la mayoría de los casos, los beneficiarios, por su edad, pertenecen a uno de los grupos de atención prioritaria del Estado, e incluso, debido a condiciones de salud o discapacidad, un porcentaje de ellos se encuentra en situación de doble o triple vulnerabilidad.

Por otro lado, el régimen de carrera de las personas funcionarias públicas es otro factor que incide en la complejidad de este derecho y tiene relación con la gestión técnica del talento humano en el sector público, al menos en tres aspectos significativos. El primero se refiere

al objetivo del beneficio por jubilación, que no es otro que la entrega de un reconocimiento económico a las personas que contribuyeron al buen funcionamiento de la Administración pública, durante una trayectoria laboral completa al servicio del Estado y previo cumplimiento de los requerimientos establecidos en la normativa. El segundo aspecto es la naturaleza prestacional del derecho, es decir, que se trata de un mecanismo que contribuye a la equiparación de la situación especial de las personas que, por su condición de discapacidad, ya no pueden continuar prestando sus servicios para el Estado y deben acogerse a la jubilación de manera anticipada en el marco de las condiciones establecidas en la ley. El tercero tiene relación con el desempeño de este beneficio como un incentivo para el relevo generacional en el servicio público y la calidad del gasto público, en tanto que el beneficio también favorece a quienes cumplen los requisitos para el retiro voluntario.

Por definición establecida en la Constitución, la Administración pública es un servicio a la colectividad y, en ese marco, las personas funcionarias constituyen el talento humano que lleva a cabo las acciones para que esa Administración funcione, es decir, su rol es clave para garantizar los derechos de la población mediante la prestación de los servicios públicos. A su vez, ese talento humano se sujeta a un conjunto de normas que no solamente rigen los aspectos generales de la gestión, tales como el ingreso al régimen de carrera, responsabilidades, remuneraciones o el régimen disciplinario, sino también establecen los mecanismos de cese de funciones de las personas servidoras del Estado y los distintos efectos que se generan con su puesta en práctica. En la mayoría de los supuestos establecidos en la ley, esto último tiene relación, en términos de derechos individuales, con el reconocimiento del derecho de la persona que se desvincula de una institución pública a percibir una indemnización, compensación o bonificación, según sea el caso.

Pero, además, en términos de política pública, el cese de funciones tiene un impacto presupuestario directo, porque están de por medio asuntos tales como la determinación de los montos mínimos y máximos de la retribución que debe cubrirse a favor de cada beneficiario con cargo al presupuesto general del Estado, los parámetros

de cálculo, los requisitos de acceso, las modalidades de pago y, sobre todo, la necesidad de solucionar los problemas que suponen la búsqueda de la fuente de financiamiento del derecho y la distribución global de los recursos disponibles entre todos los beneficiarios. A esto resta añadir el desafío que implica hacer respetar el orden de pagos entre beneficiarios que comparten una misma situación jurídica derivada de la fecha de su desvinculación laboral —esto es, la espera para recibir el pago de la retribución—, en tanto la norma constitucional ordena la atención prioritaria del Estado para los beneficiarios que sean adultos mayores, tengan algún grado de discapacidad o reúnan estas u otras condiciones de vulnerabilidad.

Este libro indaga acerca del beneficio de jubilación en la Función Ejecutiva de Ecuador, mecanismo de desvinculación laboral que constituye la causal de cesación de funciones de las personas servidoras del Estado a partir de la cual se activa la compensación por jubilación. En el trabajo se desarrolla un análisis minucioso sobre la regulación, acceso y financiamiento de esta figura jurídica desde una perspectiva crítica que combina elementos normativos y económicos que ayuda a comprender la forma en que el Estado enfrenta el desafío de garantizar este beneficio como un problema de derechos desfinanciados. En esa medida y como hilo conductor de la investigación realizada, la deuda que mantiene el Estado con el sector de las personas jubiladas, por concepto del beneficio por jubilación, es un problema complejo que hasta el momento se viene cubriendo con fondos provenientes de proyectos de inversión financiados con deuda soberana.

Esta deuda del Estado se acumula debido al déficit presupuestario en el gasto corriente y a la falta de una visión actuarial; crece de manera exponencial a medida que se producen nuevas desvinculaciones de personas que se acogen a la jubilación. Este estudio también busca plantear algunas líneas de acción que podrían incluirse en un proceso urgente de recomposición de la política pública de servicio público en las entidades de la Función Ejecutiva, con la finalidad de contribuir a una solución estructurada, planificada y viable frente al problema de financiamiento del beneficio por jubilación.

Dada la complejidad del objeto de estudio y ante la inexistencia de trabajos académicos previos sobre el tema, se empleó una metodología de investigación que combina elementos cuantitativos y cualitativos. Esto permite evaluar de manera más realista el nivel de aplicación de las normas jurídicas ecuatorianas, identificar los puntos críticos o limitaciones en el funcionamiento del beneficio por jubilación e interpretar la información normativa a partir de datos numéricos concretos, de la siguiente manera:

- En cuanto al componente de investigación cuantitativa, se tomó como muestra el número de expedientes validados para el pago y los pagos efectuados por concepto del beneficio por jubilación a favor de los beneficiarios de 91 entidades que integran la Función Ejecutiva, entre los años 2021-2023. La muestra excluye a las empresas públicas de esta función del Estado y a las entidades que pertenecen a la banca pública, ya que en ambos casos se trata de entidades reguladas por regímenes especiales y que manejan su presupuesto de manera autónoma. La información obtenida fue sometida a un ejercicio de comparación y cálculo de porcentajes globales y específicos.
- Los datos correspondientes a la asignación y ejecución presupuestaria anual se obtuvieron mediante la revisión de los dictámenes emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Secretaría Nacional de Planificación, así como del examen de los tres proyectos de inversión diseñados e implementados por el Estado para cubrir los pagos del beneficio por jubilación. Los datos relativos a los expedientes validados y pagos efectuados se obtuvieron de la lectura de informes técnicos, archivos y documentos de trabajo. Los datos referentes a las entidades de la Función Ejecutiva fueron extraídos de la consulta del catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado. En estos dos últimos casos, la información es administrada por el Ministerio del Trabajo a través de la Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público, que corresponde al área administrativa del Viceministerio del Servicio Público.
- Respecto al componente de investigación cualitativa, se realizó un mapeo de las normas jurídicas de distinta jerarquía que regulan el beneficio por jubilación. Se analizaron disposiciones constitucionales, jurisprudencia, leyes, reglamentos, decretos ejecutivos, acuerdos ministeriales, sentencias de primera y segunda instancia, y actos administrativos y de simple administración emitidos por las instituciones

antes nombradas. La información jurídica obtenida permitió reseñar el origen, contenido y requerimientos para acceder al derecho. Igualmente, se consultaron notas periodísticas e información procedente de los gremios de jubilados de los sectores de educación y salud, lo cual contribuyó a identificar las principales dificultades en el ejercicio del derecho y, a la vez, las alternativas que podrían considerarse para su solución.

En un esfuerzo por ofrecer información jurídica y empírica actualizada, sistematizada y relevante sobre el beneficio por jubilación, este libro procura llenar el vacío en la literatura académica y resaltar que existen varios elementos que permiten abordar el estudio de esta figura como un derecho desfinanciado. En esa medida, el estudio se integra en la línea de investigación del IAEN denominada “Administración pública, servicio público, transparencia, innovación y territorio”. Aquí, se analiza el beneficio por jubilación como un derecho que genera tensión entre la gestión presupuestaria del Estado, regida por el principio de sostenibilidad fiscal y la calidad del gasto público, y el acceso a la compensación, que debe garantizar la atención prioritaria a favor de los jubilados.

Esta investigación aborda una de las áreas más complejas de la gestión pública y el gobierno, dado que la asignación del presupuesto, la distribución de los recursos y el análisis del cumplimiento de los requisitos legales que deben cumplir los beneficiarios son temas de decisión política y servicio público. Desde esta perspectiva, el manuscrito propone, entre otros aspectos, incentivar la discusión académica y entre las personas funcionarias involucradas en el proceso de toma de decisiones, sobre la forma en que el Estado enfrenta el complejo problema de asignar presupuesto para garantizar un derecho de carácter retributivo que carece de una visión actuarial.

## Capítulo I

# Los procesos de desvinculación de las personas servidoras del Estado

EL PRESENTE CAPÍTULO examina los procesos de desvinculación de las personas servidoras del Estado, considerados como uno de los aspectos más importantes en la regulación del talento humano en el servicio público, con un enfoque particular en la Función Ejecutiva. Con el propósito de entender los mecanismos subyacentes en estos procesos, se analiza la estructura institucional del Poder Ejecutivo, el cual, dada la naturaleza de sus atribuciones, se encarga de la gestión de la Administración pública y, por ende, de la formulación y ejecución de políticas públicas. Además, se aborda la regulación de los regímenes de gestión de talento humano en el sector público y, posteriormente, se estudian los mecanismos de desvinculación de las personas funcionarias, con especial atención en aquellos casos en que media la figura de la indemnización. Por último, se resume el proceso de jubilación como consecuencia de la finalización de la carrera en el servicio público, un elemento esencial para comprender la figura del beneficio por jubilación.

### 1. Estructura institucional de la Función Ejecutiva

En el Título IV de la Constitución de la República del Ecuador (CRE, 2008), que regula la participación y organización del poder, el Capítulo III desarrolla las normas que rigen la Función Ejecutiva. Conforme al artículo 141, inciso primero, la presidenta o presidente de la República ejerce la Función Ejecutiva y, en esa calidad, actúa como jefe del Estado y jefe de gobierno. En esta última condición, la norma constitucional determina su rol como responsable de la Administración pública. Más adelante, el segundo inciso del mismo artículo establece el punto de partida para la estructura institucional de la Función Ejecutiva al indicar que esta función del Estado está

conformada por la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los ministerios de Estado y demás organismos y entidades necesarios para cumplir, en el ámbito de su competencia, con las atribuciones de rectoría, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

El artículo 147 del texto constitucional regula las atribuciones de la presidenta o presidente de la República. El numeral 5, de manera específica, señala que le corresponde dirigir la Administración pública de manera desconcentrada y, en consecuencia, expedir los decretos necesarios para su integración, organización, regulación y control. En la misma línea, el numeral 6 establece que le compete crear, modificar y suprimir los ministerios, así como las entidades e instancias de coordinación. Además, el numeral 7 determina el deber de presentar cada año ante la Asamblea Nacional el informe correspondiente al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y a los objetivos que se pretenden alcanzar el siguiente año.

A partir de las disposiciones constitucionales identificadas, es posible inferir la amplia potestad que tiene el presidente del país en su rol de jefe de la Administración pública para tomar decisiones relacionadas con la estructura institucional de la Función Ejecutiva. A nivel macro, el ejercicio de este rol implica crear, reestructurar, extinguir y, en definitiva, organizar las entidades pertenecientes a esta función del Estado según su ámbito de rectoría en la política pública, la visión estratégica subyacente del plan de gobierno y el estilo de gobernanza. A nivel micro, implica el estudio de los aspectos de diseño institucional como la definición del tipo de entidad, la estructura organizacional descriptiva y las competencias de cada entidad, y el análisis de los componentes de fortalecimiento institucional, esto es, los procesos, la cadena de valor, los productos y servicios y la plantilla de personal (Ministerio del Trabajo [MDT], 2021b, Acuerdo No. MDT-2021-223).

En ambos niveles, la facultad de estructura y diseño institucional está relacionada con el contenido de los objetivos, políticas, estrategias y metas fijados en el PND, en la medida en que, por mandato constitucional, la planificación es una herramienta obligatoria para todos los entes públicos, siendo la base para la ejecución presupuestaria del Estado. Sin embargo, la creación, reorganización o

supresión de los ministerios e instancias de coordinación también constituye una facultad discrecional del primer mandatario. En este sentido, puede nombrar y remover a los ministros de Estado, así como a los demás servidores cuyo nombramiento le corresponda, porque el marco normativo le otorga un amplio margen de maniobra para conformar su gabinete de gobierno, conducir el Estado y llevar a cabo el plan de trabajo que propuso como candidato al cargo.

El marco constitucional establece las obligaciones del presidente desde el momento en que se posesiona ante la Asamblea Nacional, incluyendo las líneas fundamentales que orientarán las acciones planificadas durante su mandato. Esto se articula con la dirección de las políticas públicas desde la Función Ejecutiva. Sin embargo, no se debe perder de vista que, según el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE) (2008), la Administración pública es un servicio a la colectividad que se rige por los principios de calidad, coordinación, descentralización, eficacia, desconcentración, eficiencia, evaluación, jerarquía, participación, planificación y transparencia. Estos principios están también recogidos en el Código Orgánico Administrativo (COA, 2017) que añade desde los artículos 3 al 13 los principios de juridicidad, responsabilidad, proporcionalidad y buena fe.

Estos principios son el fundamento para la constitucionalización del derecho administrativo, es decir, las normas a partir de las cuales el servicio a la colectividad, base de la Administración pública y que se brinda a través de las actuaciones de las personas servidoras del Estado en general, debe orientarse hacia el efectivo goce de los derechos de la ciudadanía. Este proceso de constitucionalización supone que las actuaciones de los poderes públicos deben permitir la materialización de los derechos mediante la actividad diaria de las Administraciones públicas. Además de la parte normativa, la forma de lograr este objetivo está en la composición orgánica de la Función Ejecutiva.

Junto a los ministerios, secretarías nacionales y empresas públicas, la normativa establece un conjunto de instituciones que, insertas en la Función Ejecutiva, coadyuvan al objetivo de prestar servicios públicos desde sus competencias y áreas correspondientes. Según el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (Erjafe),

la tipología de las entidades que integran la Función Ejecutiva incluye figuras tales como la Agencia de Regulación y Control, la comisión, el comité, el consejo, el consejo consultivo, el instituto, la secretaría técnica y el servicio (ERJAFE, 2002, artículo 10.1).

Si bien la creación o reestructuración de estas entidades para una mayor capacidad institucional es una potestad constitucional del presidente de la República que se ejerce mediante decreto ejecutivo, la decisión no puede adoptarse sin contar previamente con el debido financiamiento. Esto se debe a que, mientras la normativa constitucional y legal regula las atribuciones y potestades del jefe de gobierno y responsable de la Administración pública, también reconoce el principio de sostenibilidad fiscal, es decir, el adecuado equilibrio que debe existir entre los ingresos y egresos del Estado. Esto no implica desconocer la importancia de las entidades públicas y, en particular, las que forman parte de la Función Ejecutiva en la concreción de los derechos mediante las políticas públicas.

Desde la CRE de 2008, en el marco del Estado constitucional de derechos y justicia, es evidente que el Estado interviene en la actividad económica con el fin de promover el cumplimiento de los derechos. Sin duda, encontrar el equilibrio entre la prestación de servicios por parte de los poderes públicos y el financiamiento de los derechos de las personas servidoras del Estado, por un lado, y la responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas y la calidad del gasto público, por otro, constituye un asunto complejo sobre el cual se busca desarrollar un análisis minucioso en el contexto del beneficio por jubilación. Para este fin, es clave comprender el entorno institucional de la Función Ejecutiva al que debe vincularse el estudio del beneficio por jubilación que se plantea en este trabajo.

Según datos consultados del “Catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado”, a enero de 2023, el sector público ecuatoriano estaba conformado por un total de 1542 instituciones, clasificadas en tres grandes categorías (ver tabla 1) (Ministerio del Trabajo [MDT], 2016-2023). En la primera, constan 181 instituciones entre las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral, Transparencia y Control Social, e instituciones creadas por

la Constitución o la ley; así como las empresas públicas de la Función Ejecutiva, las universidades y escuelas politécnicas, y las instituciones creadas en el marco de convenios internacionales suscritos y ratificados por Ecuador. En la segunda categoría se encuentran 1065 entidades que pertenecen a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) provinciales, municipales, parroquiales rurales y sujetos a régimen especial. La tercera categoría incluye a 296 entidades, entre las empresas públicas de los GAD y las instituciones creadas por la Constitución o la ley en el marco de estas instancias jurisdiccionales (MDT, 2016-2023).

**Tabla 1**  
**Resumen de instituciones que conforman el sector público**  
**(plantas centrales)**

| Instituciones de las funciones e instituciones creadas por la Constitución o la ley | Año 2022   |
|---|------------|
| Función Ejecutiva*  | 116        |
| Función Legislativa   | 1          |
| Función Judicial  | 3          |
| Función Electoral   | 2          |
| Función Transparencia y Control Social  | 9          |
| Instituciones creadas por la Constitución o la ley**                                | 50         |
| <b>Total</b>  | <b>181</b> |

\*Incluye las empresas públicas de la Función Ejecutiva.

\*\*Universidades y escuelas politécnicas, convenio internacional y otras planta centrales.

| Gobiernos Autónomos Descentralizados | Año 2022    |
|--------------------------------------|-------------|
| GAD provinciales                     | 23          |
| GAD municipales                      | 221         |
| GAD parroquiales rurales             | 820         |
| Regímenes especiales                 | 1           |
| <b>Total</b>                         | <b>1065</b> |

| Empresas públicas   | Año 2022     |
|---|--------------|
| De las instituciones creadas por la Constitución o la ley                             | 31           |
| De los GAD  | 265          |
| Total   | 296          |
| Las empresas públicas de la Función Ejecutiva se encuentran incluidas en el cuadro 1. |              |
| <b>Total instituciones del sector público</b>   | <b>1 542</b> |

Fuente: MDT (2016-2023) y Presidencia de la República (PR, 2023). Elaboración: MDT, Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público.

Los datos obtenidos del módulo de consulta de decretos ejecutivos de la plataforma de la Presidencia de la República a noviembre de 2023 indican que la Función Ejecutiva está compuesta por 120 entidades.<sup>1</sup> Sin embargo, para esta investigación se utilizan los datos detallados en la tabla 1, que muestran que en 2022 había 116 entidades formando parte de esta función, año en el cual se realizó el levantamiento de la información. De estas 116 entidades, 95 corresponden a la Administración pública central e institucional y 21 son empresas públicas del Ejecutivo, incluyendo 8 empresas en proceso de liquidación para las cuales aún no se ha emitido el decreto ejecutivo correspondiente, conforme al “Catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado” (MDT, 2016-2023) y la “Estructura orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador” (PR, 2023).

Profundizando en estos datos con el propósito de contar con una base empírica que permita comprender mejor cómo se ha abordado

<sup>1</sup> Según información consultada en el *Catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado*, al 22 de noviembre de 2023, la Función Ejecutiva estaba compuesta por 118 entidades. Entre enero y junio de 2024, se encuentran en proceso de eliminación la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO) y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado. A la par, en el mismo período, se crearon cuatro instituciones: el Instituto de Promoción del Ecuador (Pro Ecuador) y, como resultado de la escisión de la Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables, se establecieron la Agencia de Regulación y Control Minero (Arcom), la Agencia de Regulación y Control de Electricidad (Arconel), y la Agencia de Regulación y Control de Hidrocarburos (ARCH). Con base en estos cambios, al cierre del presente trabajo, la Función Ejecutiva está conformada por un total de 120 entidades.

el problema de acceso al beneficio por jubilación y cuáles son sus nudos críticos, también se ofrece un desglose numérico sobre el tipo de entidades que forman parte de la Función Ejecutiva. Excluyendo las empresas públicas de esta función del Estado, por estar reguladas por un régimen especial establecido en su propia ley, las 95 entidades de la Función Ejecutiva se clasifican según la tipología establecida en el artículo 10.1 del Erjefe de la siguiente manera: dos entidades corresponden al nivel estratégico, veintiún ministerios sectoriales, dos secretarías nacionales, cuatro secretarías, once agencias de regulación y control, siete institutos de promoción, ocho institutos de investigación, cuatro secretarías técnicas, cuatro entidades de banca pública, cinco consejos nacionales para la igualdad, dos direcciones, diez servicios y quince entidades que responden a la categoría de otra institucionalidad (ver tabla 2).

Tabla 2

Entidades de la Función Ejecutiva (según normativa vigente al 31/1/2023)

| Tipo y número de entidades   | Entidades de la Función Ejecutiva |   |
|------------------------------|-----------------------------------|---|
| Nivel estratégico (2)        | 1                                 | Presidencia de la República del Ecuador (PR)<br>· Secretaría General de la Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República<br>· Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República<br>· Secretaría General de Comunicación de la Presidencia de la República<br>· Secretaría General Administrativa de la Presidencia de la República<br>· Secretaría de Política Pública Anticorrupción   |
|                              | 2                                 | Vicepresidencia de la República del Ecuador (VPR)   |
| Ministerios sectoriales (21) |                                   | 3 Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)<br>4 Ministerio de Salud Pública (MSP)<br>5 Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (Miduvi)<br>6 Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)<br>7 Ministerio del Trabajo (MDT)<br>8 Ministerio de Transportes y Obras Públicas (MTOPE)<br>9 Ministerio de Turismo (Mintur)<br>10 Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (MPCEIP)<br>11 Ministerio de Educación (Mineduc)<br>12 Ministerio de Cultura y Patrimonio (MCYP)<br>13 Ministerio de Economía y Finanzas (MEF)<br>14 Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (Maate) |

|                                       |   |
|---------------------------------------|---|
| Ministerios sectoriales (21)          | <p>15 Ministerio de Energía y Minas (MEN)</p> <p>16 Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (Mintel)</p> <p>17 Ministerio de Defensa Nacional (MDN)<br/>Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (FF. AA.)</p> <p>18 Ministerio del Interior (MDI)<br/>Policía Nacional (PN)</p> <p>19 Centro de Inteligencia Estratégica (CIES)</p> <p>20 Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (MREMH)</p> <p>21 Ministerio del Deporte (MD)</p> <p>22 Ministerio de la Mujer y Derechos Humanos (MMDH)</p> <p>23 Ministerio de Gobierno (MDG)</p>  |
| Secretarías nacionales (2)            | <p>24 Secretaría Nacional de Planificación (SNP)</p> <p>25 Secretaría Nacional de Seguridad Pública y del Estado (SNSPP)</p>  |
| Secretarías (4)                       | <p>26 Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt)</p> <p>27 Secretaría de Inversiones Público-Privadas (SIPP)</p> <p>28 Secretaría de Gestión y Desarrollo de Pueblos y Nacionalidades (SGDPN)</p> <p>29 Secretaría de Gestión de Riesgos (SGR)</p>   |
| Agencias de regulación y control (11) | <p>30 Agencia de Aseguramiento de la Calidad de los Servicios de Salud y Medicina Prepagada (ACESS)</p> <p>31 Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria, Doctor Leopoldo Izquieta Pérez (Arcsa)</p> <p>32 Agencia de Regulación y Control Fito y Zootecnario (Agrocalidad)</p> <p>33 Agencia Nacional de Regulación y Control de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (ANT)</p> <p>34 Comisión de Tránsito del Ecuador (CTE)</p> <p>35 Agencia de Regulación y Control de Agua (ARCA)</p> <p>36 Agencia de Regulación y Control de Energía y Recursos Naturales No Renovables (ARCERNNR)</p> <p>37 Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (Arcotel)</p> <p>38 Agencia de Regulación y Control de la Bioseguridad y Cuarentena para Galápagos (ABG)</p> <p>39 Banco Central del Ecuador (BCE)</p> <p>40 Corporación de Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Seguros Privados (Cosede)</p> |
| Institutos de promoción (7)           | <p>41 Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS)</p> <p>42 Instituto Nacional de Donación y Trasplante de Órganos, Tejidos y Células (Indot)</p> <p>43 Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (Secap)</p> <p>44 Instituto de Fomento a la Creatividad y la Innovación (IFCI)</p> <p>45 Instituto Oceanográfico y Antártico de la Armada (Inocar)</p> <p>46 Instituto Geográfico Militar (IGM)</p> <p>47 Instituto Nacional de Evaluación Educativa (Ineval)</p>   |

|  |   |
|--|---|
| <p>Institutos de investigación<br/>(8)</p> | <p>48 Instituto Nacional de Investigación en Salud Pública (Inspi)<br/>                     49 Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (Iniap)<br/>                     50 Instituto Público de Investigación de Acuicultura y Pesca (Ipiap)<br/>                     51 Instituto Nacional de Investigación Geológico y Energético (IIGE)<br/>                     52 Instituto Nacional de Meteorología e Hidrología (Inhami)<br/>                     53 Instituto Nacional de Biodiversidad (Inabio)<br/>                     54 Instituto Nacional de Patrimonio Cultural (INPC)<br/>                     55 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC)</p>  |
| <p>Secretarías técnicas<br/>(4)</p>        | <p>56 Secretaría Técnica de Prevención de Asentamientos Humanos Irregulares (Setahi)<br/>                     57 Secretaría Técnica Ecuador Crece Sin Desnutrición Infantil (STECSDI)<br/>                     58 Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (Setegisp)<br/>                     59 Secretaría de Educación Intercultural Bilingüe y la Etnoeducación (Seseib)</p>   |
| <p>Empresas públicas<br/>(21)</p>          | <p>60 Empresa Pública Santa Bárbara EP (SBEP)<br/>                     61 Empresa Pública Medios Públicos de Comunicación del Ecuador (Medios Públicos EP) en Liquidación<br/>                     62 Empresa Pública TAME Línea Aérea del Ecuador (TAME EP) en Liquidación<br/>                     63 Empresa Pública de Desarrollo Estratégico Ecuador Estratégico EP (EEEP) en Liquidación<br/>                     64 Empresa Pública de Ferrocarriles del Ecuador (FEEP) en Liquidación<br/>                     65 Empresa Pública Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA EP) en Liquidación<br/>                     66 Empresa Pública de Astilleros Navales Ecuatorianos (Astinave EP)<br/>                     67 Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP) en Liquidación<br/>                     68 Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad (CNEL EP)<br/>                     69 Empresa Pública Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento (CEAR EP) en Liquidación<br/>                     70 Empresa Nacional Minera (Enami EP)<br/>                     71 Empresa Pública Creamos Infraestructura EP<br/>                     72 Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT EP)<br/>                     73 Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador (EP Petroecuador)<br/>                     74 Empresa Pública del Agua (EPA)<br/>                     75 Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador (Celec EP)<br/>                     76 Empresa Pública Correos del Ecuador (CDE EP) en Liquidación<br/>                     77 Empresa Pública de Comunicación del Ecuador EP<br/>                     78 Empresa Pública Servicios Postales del Ecuador (SPE EP)<br/>                     80 Empresa Pública Flota Petrolera Ecuatoriana (Flopec EP)</p> |
| <p>Banca Pública<br/>(4)</p>               | <p>81 Banco Público (BanEcuador BP)<br/>                     82 Banco de Desarrollo del Ecuador BP (BDE)<br/>                     83 Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (Biess)<br/>                     84 Corporación Financiera Nacional BP (CFN)</p>   |

|  |   |
|--|---|
| Consejos nacionales para la igualdad (5) | 85 Consejo Nacional para la Igualdad de Género (CNIG)<br>86 Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional (CNII)<br>87 Consejo Nacional para la Igualdad de Pueblos y Nacionalidades (CNIPN)<br>88 Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (CNID)<br>89 Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana (CNIMH)   |
| Direcciones (2)                          | 90 Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos (Dinardap)<br>91 Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (Digercic)  |
| Servicios (10)                           | 92 Servicio Ecuatoriano de Normalización (Senor)<br>93 Servicio de Acreditación Ecuatoriano (SAE)<br>94 Servicio Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (SNMLCF)<br>95 Servicio Público para Pago de Accidentes de Tránsito (SPPAT)<br>96 Servicio Nacional de Derechos Intelectuales (Senadi)<br>97 Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop)<br>98 Servicio de Rentas Internas (SRI)<br>99 Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (Senae)<br>100 Servicio Integrado de Seguridad ECU-911 (SIS ECU 911)<br>101 Servicio Nacional de Atención   |
| Otra institucionalidad (15)              | 102 Operador Nacional de Electricidad (Cenace)<br>103 Casa Militar Presidencial (CMP)<br>104 Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE)<br>105 Autoridad Portuaria de Esmeraldas (APE)<br>106 Autoridad Portuaria de Guayaquil (APG)<br>107 Autoridad Portuaria de Manta (APM)<br>108 Autoridad Portuaria Puerto Bolívar (APPB)<br>109 Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (Issfa)<br>110 Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (Isspol)<br>111 Unidad del Registro Social (URS)<br>112 Junta de Política y Regulación Financiera (JPRF)<br>113 Dirección General de Aviación Civil (DGAC)<br>114 Centro Interamericano de Artesanías y Artes Populares (Cidap)<br>115 Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (Conafips)<br>116 Unidad de Gestión y Regularización (UGR) |

Fuente: MDT (2016-2023) y PR (2023). Elaboración: PR, Dirección de Institucionalidad y Gestión Pública.

Para complementar la información revisada, es relevante mencionar que, a noviembre de 2022, un total de 478 485 personas prestaban sus servicios para las instituciones del sector público, excluyendo a las entidades de los GAD. De esta cifra, 418 492 personas, que representan la mayoría, estaban vinculadas a las 116 instituciones de la Función Ejecutiva, incluyendo 95 entidades de la Administración pública central e institucional y 21 empresas públicas. De este grupo, el 65,7 % estaba vinculado mediante figura de nombramiento

definitivo (ND), mientras que en porcentajes menores, el 9,4 % tenía nombramientos provisionales (NP), el 16,9 % contratos de servicios ocasionales (CSO), y el 7,1 % se encontraba sujeto al régimen especial del Código del Trabajo (CT) (ver tabla 3).

Tabla 3

## Talento humano del sector público según tipo de vinculación laboral

| Alcance<br>Régimen laboral<br>Nivel ocupacional<br>Estado del puesto | Presupuesto General del Estado (PGE)<br>Losep/régimen especial/Código del Trabajo<br>Nivel jerárquico superior y operativo<br>Ocupado |                |               |               |               |                |
|--|---|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
|  | Personas que prestaban sus servicios<br>en las instituciones del sector público,<br>(corte a noviembre de 2022)                       |                |               |               |               |                |
| Función / Área de gobierno   | Nivel   | ND             | NP            | CSO           | CT            | Total          |
| Función Ejecutiva  | 3182  | 275 033        | 39 411        | 70 766        | 30 100        | 418 492        |
| Función Legislativa  |   | 113            | 311           | 1055          |               | 1479           |
| Función Judicial   | 266   | 5693           | 6963          | 2029          | 346           | 15 297         |
| Función Electoral  | 241   | 199            | 14            | 1557          | 182           | 2193           |
| Función de Transparencia<br>y Control Social                         | 428   | 2204           | 1779          | 262           | 426           | 5099           |
| Instituciones creadas por<br>la CRE y la ley                         | 1791  | 14 660         | 2167          | 12 085        | 4784          | 35 487         |
| Otras entidades del PGE  | 26  | 4              | 6             | 9             | 7             | 52             |
| Régimen Especial   | 15  | 73             | 50            | 122           | 126           | 386            |
| <b>Total de servidores</b>   | <b>5949</b>   | <b>297 979</b> | <b>50 701</b> | <b>87 885</b> | <b>35 971</b> | <b>478 485</b> |

Fuente y elaboración: Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público (2022).

Otro dato relevante para completar el contexto es que, en el período comprendido entre noviembre de 2021 y noviembre de 2022, se registró un incremento de personal equivalente al 2 %. Durante este tiempo, ingresaron 8817 nuevas personas funcionarias: 6629 prestaron sus servicios en varias entidades de la Función Ejecutiva, mientras

que 990 lo hicieron en la Función Electoral.<sup>2</sup> El personal nuevo de la Función Ejecutiva pertenece, en su mayoría, a los sectores de educación, salud y seguridad, según González y Castillo (2023) (ver tabla 4).

Tabla 4

Detalle de incremento de personas servidoras públicas (2021 y 2022)

| Función del Estado   | Año 2021 | Año 2022 |
|--|----------|----------|
| Ejecutiva  | 411 863  | 418 492  |
| Instituciones y entidades creadas por la Constitución o la ley | 34 506   | 35 487   |
| Judicial   | 15 188   | 15 297   |
| Legislativa  | 1408     | 1479     |
| Electoral  | 1203     | 2193     |
| Transparencia y Control Social                                 | 5081     | 5099     |
| Régimen especial   | 369      | 386      |
| Otras entidades  | 50       | 52       |

Fuente: MDT y González & Castillo (2023). Elaboración: Jorge Benavides y Lorena Castellanos (2023).

La información presentada en este segmento ofrece una visión descriptiva de la muestra seleccionada como parte del modelo de investigación diseñado para este estudio en su componente cuantitativo. Se identificaron 91 entidades que conforman la Función Ejecutiva durante los años 2021, 2022 y 2023, y se verificó su clasificación según la tipología establecida en el artículo 10.1 del Erjefe. A la par, se justificó la exclusión de las empresas públicas y las entidades de la banca pública, ya que estas instituciones están sujetas a un régimen

2 Los incrementos se produjeron en las siguientes instituciones: 1. Ministerio de Educación: 6520 docentes, la mayoría con nombramiento permanente, por el retorno a clases presenciales. 2. Ministerio de Salud Pública: 4117 servidores, con nombramiento permanente y contrato de servicios ocasionales, por apertura o reapertura de establecimientos de la red de salud pública. 3. INEC: 278 servidores, con contratos de servicios ocasionales, por la realización del censo de población, vivienda y comunidades del Ecuador. 4. SNAI: 113 servidores, para atender la crisis carcelaria. 5. Registro Civil: 52 servidores, con contratos de servicios ocasionales, para cubrir la alta demanda en la emisión de cédulas y pasaportes. 6. CNE: 990 servidores, con contratos de servicios ocasionales, para el proceso electoral 2023. 7. Universidades y escuelas politécnicas: 981 servidores (González & Castillo, 2023).

especial y se caracterizan por un manejo autónomo de su presupuesto. Además, se analizó el número de personas servidoras del Estado que trabajan en estas entidades y el régimen jurídico aplicado para su vinculación. Estos elementos son cruciales porque permiten proyectar el número de personas beneficiarias y los montos a pagar, y en última instancia, dimensionar el problema del acceso al beneficio por jubilación que implica confrontar el número de expedientes validados para el pago con el presupuesto efectivamente asignado.

## **2. Los regímenes jurídicos de gestión de talento humano en el servicio público**

En el apartado que sigue se ofrece una exposición detallada del marco normativo que regula el talento humano en el servicio público del país, con el objetivo de comprender los lineamientos generales que dan lugar al reconocimiento y ejercicio del derecho a recibir el beneficio por jubilación. Para comenzar, resulta necesario recordar que, antes de la expedición de la CRE de 2008, el marco de referencia fue la Constitución de 1998. Desde una perspectiva jurídica, este cambio es decisivo porque el marco constitucional de fines de los noventa no otorgaba un papel central a la planificación, a diferencia del texto vigente.<sup>3</sup> En efecto, el artículo 280 de la CRE establece que la planificación es obligatoria para el sector público y referencial para los demás sectores.

Esta regulación es necesaria porque, para entender el funcionamiento del sector público en general, así como la gestión del talento humano de las personas servidoras del Estado en particular, se requiere claridad sobre la visión de lo público. Como se indicó en el apartado anterior, la comprensión de lo público debe emanar del modelo constitucional, contexto en el cual se configura un rol más notorio del Estado en la economía, es decir, una transición de la economía social de mercado a la economía social y solidaria. Por lo tanto, la constitucionalización del derecho administrativo y de la gobernanza es un proceso que se fundamenta en la planificación articulada a

---

3 En la experiencia del país se registran antecedentes de iniciativas de planificación desde mediados del siglo XX, tales como Junapla, Conade, Odeplan y Conam, hasta llegar a la Senplades, en la actualidad, Secretaría Nacional de Planificación.

través del PND y persigue la protección de los derechos, en particular, aquellos que requieren la intervención del Estado, como son los derechos sociales, conocidos también como derechos del buen vivir en el contexto ecuatoriano. En definitiva, desde la CRE de 2008, la intervención estatal en la economía busca la realización de los derechos del buen vivir, lo cual implica, entre otras cosas, la participación ciudadana para asegurar su cumplimiento (Benavides, 2021, p. 87).

El protagonismo de la planificación en la CRE de 2008 provocó un notable incremento en las competencias de las entidades que forman parte de la Función Ejecutiva. Sobre todo, determinó la creación de nuevas figuras institucionales y el crecimiento del tamaño del Estado, debido a la implementación de sus respectivas estructuras organizacionales. Ejemplo de ello son los ministerios coordinadores de los sectores de política pública,<sup>4</sup> a los cuales se les asignó el seguimiento de metas intersectoriales en el marco del PND 2007-2010, Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 y Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, manteniéndose vigentes en el período 2007-2017 (PR, 2017, parte considerativa).<sup>5</sup>

Durante el período 2013-2021, la evolución de la ejecución presupuestaria consolidada de egresos en personal (grupo 51) y egresos en personal para inversión (grupo 71) evidencia un aumento sostenido del gasto en personal, que en 2013 representó una suma de USD 7

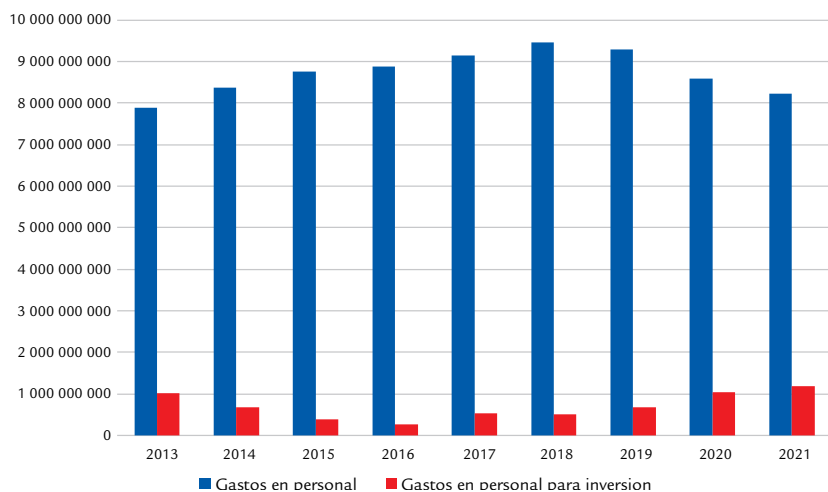
---

4 Los ministerios de coordinación fueron los siguientes: 1) Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad; 2) Ministerio Coordinador de la Política Económica; 3) Ministerio Coordinador de Desarrollo Social; 4) Ministerio Coordinador de Seguridad (creados con decreto ejecutivo 117-A de 15 de febrero de 2007); 5) Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos (creado con decreto ejecutivo 849 de 03 de enero de 2008), y; 6) Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano (creado con decreto ejecutivo 726 de 8 de abril de 2011). Con decreto ejecutivo 07 de 24 de mayo de 2017 se suprimieron los ministerios coordinadores señalados en los números 1, 4, 5 y 6. El ministerio coordinador identificado en el número 3 se transformó en la Secretaría Técnica del “Plan Toda un Vida” y el ministerio coordinador mencionado en el número 2 se fusionó con el Ministerio de Finanzas, modificándose su denominación a Ministerio de Economía y Finanzas. Algunas de las competencias del Ministerio número 5 pasaron a la presidencia del Directorio de la Empresa Coordinadora de Empresa Públicas EMCO EP, cuyo titular tuvo rango de ministro coordinador.

5 Con el decreto ejecutivo 64, de 6 de julio de 2017, se emitieron las reformas normativas para reemplazar a los ministerios coordinadores en la integración de varios cuerpos colegiados de la Función Ejecutiva.

897 127 868 y alcanzó su pico más alto en 2018 con USD 9 450 538 015,18 (ver gráfico 1). A partir de estos datos, se puede deducir que, durante esta primera etapa de cambios originados en el esquema de planificación, el impacto en el presupuesto general del Estado fue notable, debido en buena parte a la implementación de unidades administrativas en las nuevas entidades. Al revisar la regulación jurídica de la estructura ampliada que tuvieron los ministerios coordinadores, se observa la presión presupuestaria que significó implementar sus niveles de dirección, asesoría, apoyo y operativo, con cargos del nivel jerárquico superior ubicados en grados altos.<sup>6</sup>

**Gráfico 1**  
**Evolución de la ejecución presupuestaria de egresos en personal (2013-2021)**



Fuente: eSigef/ Reportes BI Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección Nacional de Consistencia Presupuestaria (2022). Elaboración: Jorge Benavides y Lorena Castellanos.

6 Con el decreto ejecutivo 195, del 29 de diciembre de 2009, se emitieron los lineamientos estructurales para organizar las unidades administrativas en los niveles de dirección, asesoría, apoyo y operativo, de los ministerios de coordinación y sectoriales, secretarías e institutos nacionales pertenecientes a la Función Ejecutiva. En el caso de los ministerios coordinadores, en cuanto al nivel jerárquico superior, los niveles de asesoría y apoyo fueron ocupados con cargos de coordinación y dirección correspondientes a los grados 5 y 3, respectivamente; mientras que el nivel operativo estuvo compuesto por subsecretarías y direcciones correspondientes a los grados 6 y 3.

Al mismo tiempo, en el plano laboral, el modelo de Estado basado en la planificación hizo necesaria la actualización de la regulación jurídica respecto al talento humano del sector público, para que respondiera a la nueva realidad. Este cambio normativo también buscó corregir una serie de distorsiones que enfrentaba el sistema de gestión del talento humano de las personas servidoras del Estado, principalmente en materia de remuneraciones, salarios y montos máximos para indemnizaciones y liquidaciones en casos de desvinculación de personal. En ese contexto, la emisión del Mandato Constituyente No. 2, del 24 de enero de 2008, tuvo el propósito de erradicar los privilegios en el sistema de remuneraciones y salarios en el sector público (Mandato Constituyente No. 2 [MC2], 2008, parte considerativa).

Como medida correctiva, se adoptó la homologación para abordar el problema complejo de las remuneraciones diferenciadas en ciertas instituciones públicas, especialmente aquellas que, aprovechando su régimen de autonomía, habían establecido remuneraciones mensuales y salarios exorbitantes para su personal. Además, se fijaron límites máximos para las indemnizaciones y liquidaciones por desvinculación de personas servidoras del Estado, y se estableció que las instituciones deben planificar el número máximo de renuncias a ser tramitadas y financiadas cada año (MC 2, 2008, artículo 8; Corte Constitucional del Ecuador [CCE], 2010, Sentencia 04-10-SAN-CC, caso No. 0069-09-AN, pp. 6 y 7).

Es obligatorio realizar programaciones presupuestarias para cubrir los costos de desvinculaciones. Cabe señalar que las relaciones laborales en el sector público están reguladas por varias normas legales. Partiendo de la definición que la norma constitucional plantea sobre la base de la distinción de la actividad laboral, se identifican dos segmentos en el personal que presta sus servicios en el Estado: las personas servidoras del Estado y los obreros. Las diferencias entre ambos segmentos están determinadas por las particularidades de las necesidades de cada institución y los niveles remunerativos. Además, la regulación de la categoría “personas servidoras del Estado” implica el manejo de varios regímenes jurídicos, que serán analizados más adelante.

Las personas servidoras del Estado son “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”, cuyos derechos son irrenunciables (CRE, 2008, artículo 229). La CRE establece la obligación de contar con una ley que defina el organismo rector en materia de talento humano y remuneraciones para el sector público, así como regular el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores (CRE, 2008, artículo 229).

En este contexto, se promulgó la Ley Orgánica de Servicio Público (Losep) en sustitución de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (Lossca), que había iniciado el proceso de unificación y homologación de puestos y remuneraciones en el sector público. Con la Losep, la vinculación de servidores se realiza mediante nombramiento o contrato, y se establece la carrera del servicio público, de manera que quienes pertenecen a la carrera y tienen nombramiento permanente tienen derecho a percibir el beneficio por jubilación.

Respecto al segundo segmento de personal, compuesto por las obreras y obreros del sector público, el artículo 229 de la CRE establece que estarán regidos por el Código del Trabajo. En este marco, el vínculo jurídico entre el Estado y los trabajadores es de carácter contractual, al basarse en la suscripción de un contrato individual de trabajo, pero no da lugar a la formación de una carrera en el servicio público. Sin embargo, en varios casos, los obreros de algunas entidades del Estado también están amparados por un contrato colectivo de trabajo, que es el instrumento que establece y regula, entre otros derechos, la compensación por retiro voluntario o jubilación.

La Losep constituye el régimen regulatorio general u ordinario de gestión del talento humano en el sector público. Sin embargo, existen otros regímenes regulatorios especiales que modifican ciertos derechos y deberes reconocidos en la Losep, pero lo hacen en función de las competencias institucionales específicas y los productos y servicios que ofrecen a la ciudadanía, lo que justifica su existencia como regímenes

especiales. Estos no implican alteración alguna de la naturaleza de la relación laboral entre el Estado y las personas servidoras del Estado, pues tanto en estos casos como en el régimen ordinario, la relación laboral es de carácter estatutario (Monesterolo y Rosero, 2023).

Según la teoría estatutaria, adoptada por Ecuador en su ordenamiento jurídico, la relación laboral que se establece entre el Estado y el servidor es el resultado del sometimiento de la persona a las leyes (estatutos) y reglamentos que establecen con antelación las condiciones para el servicio público; de este modo, no existe en sí un acuerdo de voluntades, aunque sí el consentimiento del administrado (Monesterolo y Rosero, 2023). Esta vinculación se produce mediante un acto administrativo que puede ser unilateral y estar sujeto a condición, en este caso, el nombramiento (permanente o provisional), mientras que la condición es la aceptación por parte de la persona servidora. Alternativamente, puede tratarse de un acto administrativo bilateral, en cuyo caso este acto puede ser un contrato (servicios ocasionales) y la condición es la aceptación del beneficiario respecto de la contratación.

En ambos casos, las condiciones de la relación laboral, así como la regulación de los deberes, prohibiciones y derechos, entre otros aspectos de la gestión de talento humano, están prescritas por la ley. La aceptación de la persona constituye la condición resolutoria para el perfeccionamiento del acto, basándose en el principio constitucional que estipula que el trabajo debe ser libremente elegido y aceptado (Monesterolo y Rosero, 2023). Esto implica que la relación laboral en el servicio público se caracteriza por ser una relación de dependencia, en la que el Estado establece condiciones, previamente definidas en la ley y en los reglamentos, que no pueden ser alteradas por acuerdo entre las partes. Por su parte, el beneficiario expresa su aceptación respecto a todo el régimen jurídico aplicable como servidor público. Parte de estas condiciones incluye el hecho de que los servidores del Estado están sujetos a una serie de prohibiciones específicas que, en caso de incumplimiento, pueden configurar infracciones disciplinarias (*Ibid.*).

En cuanto a los regímenes especiales, la Losep establece el punto de partida para el reconocimiento de cada uno de ellos. El artículo 3 de esta norma determina su ámbito de aplicación, señalando que sus disposiciones son obligatorias en materia de recursos humanos y remuneraciones para toda la Administración pública, es decir, para las entidades mencionadas en el artículo 225 de la CRE y que son las que se enuncian a continuación.

1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional;
2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales;
3. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado; y,
4. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos. (Losep, 2010, artículo 3)

A partir de esta regulación, la Losep establece el régimen general u ordinario para la gestión del talento humano en el sector público, que facilita la formación de una carrera en el servicio público. Además, mientras estipula ciertas reglas respecto a las remuneraciones e ingresos complementarios para casos específicos,<sup>7</sup> el mismo artículo 3

---

7 El artículo 3 de la Losep establece, como regla general, la obligación de que todos los organismos mencionados en los artículos 225 de la CRE y 3 de la Losep se sujeten, de manera obligatoria, a la rectoría del Ministerio del Trabajo en lo referente a remuneraciones e ingresos complementarios. Además de esta regla, la Losep también establece reglas específicas para las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y los regímenes especiales para la prestación de servicios públicos, articuladas en torno a tres disposiciones relacionadas con las escalas remunerativas: i. Las escalas deben sujetarse a la real capacidad económica de la entidad; ii. Las escalas no deben exceder los techos y pisos para cada puesto o grupo ocupacional establecido por el Ministerio del Trabajo; y, iii. La fijación de las escalas debe realizarse considerando que en ningún caso el piso puede ser inferior a un salario básico unificado del trabajador privado en general (Losep, 2010, art. 3, incisos tercero y cuarto). Asimismo, la Losep establece el caso excepcional del Consejo de la Judicatura, que es competente para fijar las remuneraciones de los notarios, tomando en cuenta los techos y grados remunerativos del sector público (Losep, 2010, artículo 94).

reconoce la existencia de otras leyes que regulan la gestión del talento humano bajo un régimen especial y que, por lo tanto, establecen la formación de una carrera particular para los servidores según la regulación jurídica de la institución a la que pertenecen.

Frente a los regímenes especiales, la Losep establece que sus normas tienen un carácter subsidiario o secundario y que, por lo tanto, rigen de manera complementaria frente al régimen especial determinado por ley, es decir, para completar el marco de acción de la normativa especial en lo que fuere aplicable (Losep, 2010, artículo 3, inciso cuarto). En otras palabras, los regímenes especiales se diferencian del régimen general en algunos aspectos, como los requisitos para el ingreso,<sup>8</sup> las jornadas especiales de trabajo o las causales de cesación de funciones. Este punto es especialmente relevante para el análisis que se plantea en este estudio, pues, al ser un estímulo de carácter económico, el beneficio por jubilación está sujeto al principio de legalidad, lo cual significa que la ley que establece el régimen especial para sus servidores debe contemplarlo de manera explícita.

En ausencia de una disposición legal en el régimen especial que lo incluya explícitamente, se entendería que la Losep, como norma subsidiaria, entraría a complementar el sentido del régimen especial, siempre que sea pertinente y no esté prohibido por otra norma. Este es el caso, por ejemplo, de las carreras policial y militar, cuyas normativas establecen otros tipos de estímulos para el personal en caso de retiro o jubilación. Así, sobre la base de la norma en cuestión y las disposiciones concretas de la Constitución (artículos 160; 168, numerales 1 y 2; 170; 181, numeral 3; 430), existen regímenes especiales con el correspondiente nivel de intervención técnica del MDT según se resume a continuación (ver tabla 5):

---

8 En este aspecto las diferencias son más evidentes, pues, según el régimen especial, los perfiles de puestos son más exigentes. Como ejemplos se puede anotar la exigencia de un título académico de doctor (*Ph. D.* o equivalente) para ejercer el cargo de docente principal; el dominio en el manejo de al menos un idioma extranjero y aprobación de la formación en la Academia Diplomática, para ingresar en la carrera diplomática; o, tener nacionalidad ecuatoriana, para las carreras militar y diplomática, cuando el régimen general sí admite también a extranjeros (Monesterolo y Rosero, 2023, p. 67).

Tabla 5

Regímenes especiales de gestión de talento humano en el servicio público

| Personal sujeto  | Entidad   | Régimen especial  | Aplicación de la Losep  |
|--|---|---|---|
| Personal de las entidades complementarias de seguridad ciudadana                           | Policía Nacional<br>Entidades del Sistema Especializado Integral de Investigación, Medicina Legal y Ciencias Forenses<br>Servicio de Protección Pública<br>Entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva: a) Cuerpo de Vigilancia Aduanera; b) Cuerpo de Vigilancia de la Comisión de Tránsito del Ecuador; y c) Cuerpo de Seguridad y Vigilancia Penitenciaria<br>Entidades complementarias de seguridad de los GAD Municipales y Metropolitanos: a) Cuerpos de Control Municipales o Metropolitanos; b) Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito; y c) Cuerpos de Bomberos | Código Orgánico de Entidades Complementarias de Seguridad Ciudadana | El personal administrativo está regulado por la Losep.  |
| Miembros de las Fuerzas Armadas (Personal militar de las Fuerzas Terrestre, Aérea y Naval) | Fuerzas Armadas   | Ley de Personal de las Fuerzas Armadas y su reglamento              | Aplicación subsidiaria de la Losep en lo que fuese aplicable.   |
| Servidores judiciales: jueces, fiscales y defensores públicos                              | Función Judicial  | Código Orgánico de la Función Judicial                              | Aplicación subsidiaria de la Losep en lo que fuese aplicable.<br><br>El personal administrativo está regulado por la Losep. |
| Personal de la Función Legislativa   | Función Legislativa   | Ley Orgánica de la Función Legislativa                              | El MDT regula lo atinente a remuneraciones y supervisa la aplicación del régimen especial.                                  |

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
| Miembros del magisterio nacional   | Ministerio de Educación   | Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe   | El personal técnico docente y administrativo está regulado por la Losep. |
| Personal docente e investigador del sistema de educación superior                        | Docentes universitarios   | Ley Orgánica de Educación Superior   | El personal técnico docente y administrativo está regulado por la Losep. |
| Personal diplomático   | Ministerio de Relaciones Exteriores                                 | Ley Orgánica del Servicio Exterior   | El personal administrativo está regulado por la Losep.                   |
| Personal sanitario de las entidades que integran el sistema nacional de salud            | Ministerio de Salud Pública   | Ley Orgánica de Carrera Sanitaria  | El personal administrativo está regulado por la Losep.                   |
| Personal de las empresas públicas, que no ocupan cargos de libre nombramiento y remoción | Empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio | Ley Orgánica de Empresas Públicas  | Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.                       |
| Personal de la Corte Constitucional  | Corte Constitucional  | Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y normativa de autonomía | Aplicación subsidiaria de la Losep en lo que fuese aplicable.            |

Fuentes: CRE (2008); Losep (2010) y Monesterolo y Rosero (2023). Elaboración: Jorge Benavides y Lorena Castellanos.

Este estudio tomó en consideración tanto el régimen laboral general u ordinario establecido por la Losep como los regímenes especiales aplicables a las entidades que forman parte de la Función Ejecutiva. En esta línea, se parte del hecho de que el beneficio por jubilación está reconocido en el régimen general, específicamente en el artículo 129 de la Losep, y de forma explícita, también en los regímenes de educación, según la Disposición Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI, 2011), y de servicio exterior, en el artículo 132 de la Ley Orgánica de Servicio Exterior (LOSE, 2006), debido a la especificidad de las competencias de estas entidades. Por otro lado, este derecho no está reconocido para la carrera policial y

militar, ya que en esos casos la normativa establece una regulación diferente en materia de incentivos y terminación de la carrera. Para las demás entidades sujetas al régimen ordinario o general del servicio público, el beneficio por jubilación se aplica según el artículo 129 de la Losep.

### 3. Los mecanismos de desvinculación de personal con indemnización

En las siguientes líneas se describe la regulación correspondiente a los casos de desvinculación en los que interviene la figura de la indemnización. Estos casos incluyen la supresión de puesto o partida, la compra de renuncia con indemnización, el retiro voluntario, el retiro por jubilación y el despido intempestivo. Estos mecanismos, más allá de sus particularidades y diferencias intrínsecas, tienen en común la existencia de una indemnización, que forma parte integral de los derechos de las personas servidoras del Estado (ver tabla 6).

Tabla 6

Mecanismos de desvinculación de personal con indemnización

| Mecanismo                               | Marco regulatorio  |
|---|--|
| Supresión de puesto o partida           | Losep, artículos 23 y 60.<br>RGLOSEP, artículos 104, 156 - 161.<br>Norma Técnica de Planificación de Talento Humano, artículo 24, literal e).<br>Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-0124. |
| Compra de renuncia con indemnización    | RGLOSEP, innumerado agregado a continuación del artículo 108.  |
| Retiro voluntario CT                    | Mandato Constituyente 2, artículo 8.   |
| Compensación por jubilación obligatoria | Losep, artículo 81.<br>RGLOSEP, artículo 289.<br>LSS, artículo 188: jubilación por edad avanzada.  |
| Compensación por jubilación / invalidez | LSS, artículo 186: jubilación por invalidez  |

| Mecanismo  | Marco regulatorio  |
|--|--|
| Compensación por jubilación no obligatoria (menos de 70 años y discapacidad)   | Losep, artículo 81.<br>RGLOSEP, artículo 288.<br>LSS, artículo 188: jubilación por edad avanzada.<br>LOD, artículo 85. |
| Despido intempestivo   | Mandato Constituyente 4.<br>CT, artículo 188.  |
| Derecho a recibir la bonificación  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• CRE: Disposición Vigésima primera.</li> <li>• Mandato Constituyente 2, artículo 8 (derecho a la jubilación).</li> <li>• Mandato Constituyente 4 (despido intempestivo).</li> <li>• Losep: artículo innumerado agregado a continuación del artículo 4 - 23 - 47 - 60 - 81 - 128 - 129.</li> <li>• RGLOSEP: artículo 104 - innumerado agregado a continuación del artículo 108 - 156 - 157 - 158 - 159 - 160 - 161 - 288 - 289 - 290.</li> <li>• CT: artículo 188.</li> <li>• Acuerdos ministeriales: 185 - 144 - 239.</li> </ul>   |  |
| Disponibilidad presupuestaria  |  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Coplafip, artículo 115: ninguna entidad u organismo público puede contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.</li> <li>• Losep, artículo 129: el beneficio por jubilación se paga por una sola vez, a cuyo efecto deben efectuarse las reformas correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente.</li> <li>• RGLOSEP, artículo 108: los planes de retiro voluntario y de jubilación deben incluirse en la planificación del talento humano, la que debe contar con la correspondiente disponibilidad presupuestaria.</li> <li>• RGLOSEP, artículo 288: la solicitud para acceder a la compensación por jubilación y retiro no voluntario debe ser aceptada por la institución previa la verificación de la disponibilidad presupuestaria.</li> </ul> |  |

Fuentes: MDT, 2021c y MDT, 2022g. Elaboración: Jorge Benavides y Lorena Castellanos.

### 3.1. La supresión de puesto o partida

La Losep, en su artículo 47, establece los casos de cesación definitiva en funciones de las personas servidoras del Estado. El literal c) de este artículo contempla la supresión de puestos. Además, el artículo 60 de la misma ley, al referirse a esta figura, determina que los motivos de orden técnico, funcional y económico son los que justifican su

procedencia en las entidades del sector público. La disposición mencionada establece textualmente lo siguiente: “El proceso de supresión de puestos procederá de acuerdo a razones técnicas, funcionales y económicas de los organismos y dependencias estatales. Se realizará con la intervención de los Ministerios del Trabajo, de Finanzas; y, la institución o entidad objeto de la supresión de puestos, para las entidades del Gobierno Central” (Losep, 2010, art. 60).

La Disposición General Primera de la Losep establece que el monto de la indemnización por la supresión de partidas del personal de las instituciones, entidades y organismos según el artículo 3 de la ley mencionada, será igual al indicado en el artículo 129 (Losep, 2010, Disposición General Primera). Este último artículo, reformado mediante el artículo 63 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar, plantea el límite máximo del monto que puede reconocerse al aplicarse la supresión de puestos, de la siguiente manera:

Las y los servidoras o servidores, de las entidades y organismos comprendidos en el artículo 3 de esta ley, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, a partir del año 2015, de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero del 2015, para cuyo efecto, se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente. (Losep, 2010, art. 129)

El Reglamento General de la LOSEP (RGLOSEP), en su artículo 104, desarrolla la regulación legal con respecto a la cesación de funciones por supresión del puesto, conforme se cita a continuación:

Si por requerimientos de racionalidad y consistencia orgánica y macro del tamaño del Estado o como efecto de la optimización micro de procesos y recursos internos institucionales, de acuerdo a las políticas y lineamientos metodológicos que establezca el Ministerio de Trabajo, luego del debido proceso técnico administrativo se suprime un puesto y consecuentemente su partida presupuestaria, la o el servidor cesará en

sus funciones y el proceso se considerará concluido únicamente cuando la institución en la que se produce la supresión del puesto haya efectuado a su favor el pago total correspondiente de la indemnización. La supresión de los puestos en las instituciones del Estado, procederá de conformidad con lo previsto en este Reglamento General y la norma técnica respectiva. (RGLOSEP, 2011, art. 104)

El artículo 155 del Reglamento General de la Losep (RGLOSEP) señala que la autoridad nominadora puede disponer la reestructuración, supresión o fusión de unidades, áreas o puestos de una institución por razones técnicas, funcionales o económicas, basándose en las políticas, normas e instrumentos emitidos por el Ministerio del Trabajo (MDT) y previo informe técnico favorable de la unidad de administración del talento humano. A su vez, el artículo 156 destaca que la supresión de puestos se activa siempre que exista aprobación previa del MDT y del Ministerio de Finanzas (MEF), dentro del ámbito de sus competencias, y que, a tal efecto, la entidad debe dar cumplimiento a las políticas, normas, metodologías e instrumentos técnicos emitidos por el MDT (RGLOSEP, 2011, artículos 155 y 156). Además, el artículo 157 del mencionado reglamento indica que el informe técnico favorable para la supresión de puestos debe sustentarse en varios elementos:

- a) Las políticas, normas, metodologías e instrumentos de carácter general que sobre esta materia emita el Ministerio de Relaciones Laborales;
- b) Las políticas institucionales para el estudio y supresión de puestos;
- c) La proporcionalidad de la población laboral institucional por procesos y por unidades organizacionales;
- d) La determinación del número de puestos que serán suprimidos y el costo total de la indemnización conforme los valores señalados en la Disposición General Primera de la Losep;
- e) La certificación de disponibilidad presupuestaria, emitida por la Unidad de Gestión Financiera de la institución o el Ministerio de Finanzas, según sea el caso; que servirá de base para el pago de las indemnizaciones; y,

f) La base legal, los fundamentos de orden técnico, funcional y económico, que motivan la supresión del puesto específico. (RGLOSEP, 2011, artículo 157)

Ahora bien, como se indicó anteriormente, para la supresión de puestos en las instituciones y entidades dependientes de la administración central, el MDT debe estudiar la propuesta de supresión de puestos y emitir el dictamen favorable, dentro del ámbito de sus competencias. A este propósito, debe pronunciarse conforme a la estructura institucional y posicional, y al subsistema de clasificación de puestos (RGLOSEP, 2011, artículo 158). En cuanto a la resolución y orden de pago de la indemnización, el reglamento determina que: “La autoridad nominadora, con base en el informe de la UATH, dispondrá mediante resolución la supresión de puestos y en la misma ordenará el pago de la indemnización a la o el servidor titular del puesto suprimido, en el término de tres días” (RGLOSEP, 2011, artículo 159).

Por otra parte, la normativa que regula el procedimiento para la supresión de puestos incluye estándares mínimos de debido proceso, para garantizar los derechos de las personas servidoras del Estado a quienes se aplique la figura. Uno de esos estándares es la notificación de cesación de funciones y pago de la indemnización, punto sobre el cual el reglamento antes citado señala: “En el caso de proceso de supresión de partidas, se deberá comunicar previamente a la o el servidor de la cesación por la supresión, y posteriormente proceder al pago de la indemnización y la liquidación de haberes a la o el servidor” (RGLOSEP, 2011, artículo 160).

Asimismo, otro de los estándares de protección de derechos está en las prohibiciones, una de las cuales tiene como finalidad resguardar los derechos de las personas con discapacidad en los procesos de supresión de puestos:

No se suprimirán puestos ocupados por personas con discapacidad, y en el caso de que se suprima la unidad administrativa, el puesto y la persona con discapacidad será traspasada a otra unidad de la misma institución; y, si fuera la institución, suprimida, fusionada o extinguida la

persona con discapacidad pasará a otra institución pública. (RGLOSEP, 2011, artículo 161, literal c)

El estándar relacionado con las compensaciones económicas e indemnizaciones atiende a la necesidad de que el proceso de supresión de puestos, además de ser el resultado de un análisis técnico, sea justo y legítimo para los beneficiarios. En su segundo inciso, el artículo 285 del reglamento incluye las siguientes disposiciones referentes al tema:

Se considerará, para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago, los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar. En caso de que la servidora o el servidor hubiesen recibido indemnización por supresión de puestos o venta de renuncias y hubiere devuelto el valor de la misma, se tomarán en cuenta todos los años de servicio en el sector público; mas, si no hubiere procedido a hacerlo y esta o este reingresó legalmente a laborar en el sector público, solo se tomarán en cuenta los años de servicio laborados a partir de la fecha de su reingreso. (RGLOSEP, 2011, artículo 285)

En la misma línea, el artículo 287 del citado reglamento, sustituido mediante el artículo 16 del Decreto Ejecutivo No. 813, de 7 de julio de 2011, dispone que: “El monto para la indemnización por supresión de puestos establecida en la Disposición General Primera de la Losep, se calculará desde el primer año del servicio en el sector público” (RGLOSEP, 2011, artículo 287). Luego de haber realizado una revisión de los aspectos relevantes del RGLOSEP, resulta necesario mencionar que el proceso que es objeto de estudio también se encuentra regulado a nivel de la normativa técnica emitida por el MDT, en su condición de órgano rector en materia de gestión del talento humano, remuneraciones e ingresos complementarios del sector público.

El Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-0124, de 11 de junio de 2020, es el instrumento que expidió el MDT con el objeto de regular el procedimiento para la supresión de puestos en las instituciones del sector público. El anexo 1 de este acuerdo señala el procedimiento para la supresión de puestos que pertenecen al grupo 71

del presupuesto general del Estado, es decir, aquellos puestos que corresponden a los egresos de personal vinculado a las entidades a través de proyectos de inversión. Respecto a esta normativa, un elemento importante a considerar es que enfatiza las razones en las que se debe sustentar el informe aprobado por la máxima autoridad o su delegado para la aplicación del proceso de supresión de puestos; así, la institución debe justificar la configuración de las siguientes razones:

- a. Razones funcionales o técnicas: son aquellas que se producen cuando existen modificaciones en las atribuciones o competencias de la institución o que se derivan del estudio por procesos de reestructura interna, optimización, racionalización, fusión, fusión por absorción, escisión, supresión, eliminación, subsunción y otros de similar naturaleza, de conformidad con el artículo 45 del Código Orgánico Administrativo.
- b. Razones económicas: son aquellas que se generan por condiciones presupuestarias adversas de las instituciones o del Estado, que obliguen a la adopción de medidas de optimización de recursos económicos que permitan la prevalencia de la prestación de servicios públicos. (MDT, 2020, Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-0124, art. 4)

Por su lado, el artículo 5 del acuerdo antes citado, referente al procedimiento para la supresión de puestos, establece que el estudio para la supresión de puestos no requerirá necesariamente que esté reflejado en la planificación del talento humano institucional, a la que se refiere el artículo 285 del RGLOSEP. Por ello, la unidad de administración del talento humano de la entidad debe remitir al MDT la siguiente información:

- Informe favorable aprobado por la máxima autoridad o su delegado. En este documento, la unidad de administración del talento humano debe sustentar el cumplimiento de cualquiera de las razones previstas en el artículo 4 del presente acuerdo. Asimismo, se debe verificar que las personas servidoras del Estado incluidas en el estudio no se encuentren impedidas de ejercer cargo público, de conformidad con la Losep, artículo 5, literal c). De igual forma, se debe incluir una certificación de las imposiciones en el sector público que registren los beneficiarios.

- Lista de asignaciones.
- Formulario de auditoría de trabajo.
- Certificación presupuestaria emitida por la unidad financiera o el MEF, según corresponda, de acuerdo con el grupo de gasto (gasto corriente). (MDT, 2020, Acuerdo Ministerial No. MDT-2020-0124, art. 5)

Por último, la Disposición General Primera del Acuerdo antes citado establece que las instituciones que inicien o se encuentren en proceso de reestructuración, de conformidad con lo establecido en el último inciso del artículo 45 del COA, podrán suprimir los puestos de los servidores que cumplan los requisitos establecidos en la normativa vigente para acogerse al beneficio de la jubilación.

### **3.2. La compra de renuncia con indemnización**

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo innumerado que consta después del artículo 108 del RGLOSEP, las instituciones del Estado pueden establecer planes de compra de renunciaciones obligatorias con indemnización, conforme a lo determinado en el artículo 47, literal k), de la Losep, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización (RGLOSEP, 2011, art. 108).

En el caso de la provincia de Galápagos, el valor de la indemnización se calcula conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la Disposición General Primera de la Losep. Se debe tener en cuenta que la compra de renunciaciones con indemnización no es aplicable a las y los servidores de libre nombramiento y remoción, con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni a puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior.

### **3.3. El retiro voluntario**

El Mandato Constituyente Nro. 2, expedido por el pleno de la Asamblea Constituyente, determinó en su artículo 8 que las autoridades laborales velarán por el derecho a la estabilidad de los

trabajadores. Esta disposición reguló lo relacionado con las liquidaciones e indemnizaciones en el sector público, en los siguientes términos:

Salvo en el caso de despido intempestivo, las indemnizaciones por supresión de puesto o terminación de relaciones laborales del personal de las instituciones contempladas en el artículo 2 de este mandato, acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito y cualquier otro acuerdo bajo cualquier denominación, que estipule pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por terminación de cualquier tipo de relación individual de trabajo, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total.

Todas las personas funcionarias, personas servidoras del Estado, personal docente y trabajadores del sector público que se acojan a los beneficios de las indemnizaciones o bonificaciones indicadas en el presente artículo, no podrán reingresar al sector público, a excepción de las dignidades de elección popular o aquellos de libre nombramiento. (MC 2, 2008, art. 8)

La normativa desarrollada en el CT, por su parte, rige para los trabajadores del sector público y privado. En ese marco, para garantizar los derechos del trabajador, el reconocimiento del beneficio por retiro voluntario debe materializarse a través de un instrumento jurídico, como el contrato colectivo o el acta transaccional, registrado y legalizado en el MDT, ante cada una de las Direcciones Regionales de Trabajo y Servicio Público de la jurisdicción que corresponda, tal como dispone el Oficio Circular Nro. MDT-MDT-2016-003, de 14 de septiembre de 2016. Mediante este acto administrativo, el MDT emitió las “Directrices para los Procesos de Optimización del Talento Humano sujeto al Código del Trabajo por concepto de jubilación”, que, en la parte referente al retiro voluntario, establece:

4. De conformidad con el Mandato Nro. 8, las indemnizaciones por terminación de relaciones laborales del personal de las instituciones del sector público, acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito y cualquier otro acuerdo bajo cualquier denominación,

que estipule pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por terminación de cualquier tipo de relación individual de trabajo, serán de hasta un máximo de siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. Constituyendo estos valores únicamente límites para el desembolso, puesto que el derecho a percibirlos surge de lo pactado en el contrato colectivo, en las condiciones allí establecidas y siempre que no sobrepasen los techos. A efecto del cálculo de las indemnizaciones, a partir del año 2015, el monto del salario básico unificado del trabajador privado será el establecido al 1 de enero de 2015.

8. Conforme lo establece el Mandato Constituyente Nro. 2, la suma de la bonificación por desahucio y el retiro voluntario para acogerse a la jubilación, acordada en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito y cualquier otro acuerdo bajo cualquier denominación, bajo ningún concepto podrá superar los montos máximos de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. Constituyendo estos valores únicamente límites para el desembolso, puesto que el derecho a percibirlos surge de lo pactado en el contrato colectivo, en las condiciones allí establecidas y siempre que no sobrepasen los techos. El desahucio previsto en el Código del Trabajo deberá pagarse íntegramente; luego, al agregar la compensación por retiro voluntario, ambos rubros no podrán superar los montos máximos fijados por el Mandato Nro. 2. (MDT, 2016, Oficio Circular Nro. MDT-MDT-2016-003, puntos 4 y 8)

En razón de lo expuesto, al realizar el cálculo del retiro voluntario para el personal sujeto al CT pactado en contratos colectivos o actas transaccionales, el monto máximo a percibir por cada trabajador del sector público es de USD 74 340, conforme lo dispone el artículo 8 del Mandato Constituyente Nro. 2. Además, para la suscripción de estos instrumentos, se debe observar el Acuerdo Ministerial Nro. 0184, a través del cual el MDT expidió el “Instructivo para la presentación, negociación y suscripción de contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales en el sector privado y en el sector público.” En el marco de las normas establecidas en los artículos 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (Coplafip) y 56 de la

Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, este instructivo establece la siguiente disposición de carácter imperativo:

Dentro del término de cuarenta y ocho horas de recibido el texto definitivo del Contrato Colectivo, remitido por cualquiera de las partes; o, previo a dictarse el fallo, conjuntamente con los cuadros valorativos, el o la Directora Regional del Trabajo, remitirá la documentación al Ministerio de Finanzas para que emita el dictamen correspondiente [...]. (MDT, 2013, Acuerdo Ministerial Nro. 0184, art. 17)

### 3.4. El retiro por jubilación

Mediante el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185, de 30 de agosto de 2018,<sup>9</sup> el MDT expidió las “Directrices para los procesos de desvinculación de servidoras y servidores con nombramiento permanente con el fin de acogerse al retiro por jubilación”. El artículo 2 de esta norma señala que estas directrices son de aplicación obligatoria en todas las instituciones del Estado establecidas en el artículo 3 de la Losep (MDT, 2018, Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185, art. 2). El artículo 129 de la Losep, por su parte, regula la compensación por jubilación en los siguientes términos:

Las y los servidoras o servidores de las entidades y organismos comprendidos en el artículo 3 de esta ley, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, a partir del año 2015, de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero del 2015.

En este marco, resulta claro que el monto máximo vigente para la compensación por jubilación, bajo los regímenes laborales de Losep, LOEI y LOSE, es de hasta USD 53 100,00. El primer párrafo del Anexo del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185 indica

---

<sup>9</sup> Este acuerdo fue reformado con el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2019-144 de 4 de junio de 2019 y el Acuerdo Ministerial MDT-2021-239, publicado en Registro Oficial 551 de 4 de octubre de 2021.

que, a fin de determinar la priorización para el pago de los procesos de desvinculación de los exservidores con nombramiento permanente que cumplan con los requisitos legales vigentes para acogerse al retiro por jubilación, debe realizarse una calificación derivada de la suma de tres factores: edad actual, condiciones complementarias de orden médico del exservidor con nombramiento permanente y fecha de desvinculación. Más adelante se desarrollará un análisis detallado sobre esta figura, por estar directamente vinculada con el objeto de este estudio (MDT, 2018, Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185, anexo).

Asimismo, con el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136, de 27 de octubre de 2023, el MDT estableció las “Directrices para el proceso de pago del beneficio por retiro voluntario de los servidores públicos que están sujetos al Código del Trabajo”. El artículo 1 de este documento determina que las directrices tienen por objeto establecer el orden de prelación para el pago del beneficio por retiro voluntario a fin de acogerse a la jubilación de los servidores públicos sujetos al régimen del Código del Trabajo, siempre que se cumplan los requisitos presupuestarios y aquellos previstos en el ordenamiento jurídico vigente (MDT, 2023, Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136, art. 1).

El artículo 8 de este acuerdo ministerial establece la priorización de expedientes para el pago del beneficio jubilar, para lo cual debe considerarse el orden cronológico de la fecha de desvinculación de la institución por retiro voluntario, comenzando desde la más antigua hasta la más reciente. Esto se aplica sin perjuicio de que, de manera excepcional, el Estado pueda destinar hasta un diez por ciento (10 %) del presupuesto asignado para el respectivo ejercicio fiscal anual, con el fin de priorizar el pago a favor de los servidores públicos sujetos al régimen del CT que acrediten invalidez, porcentaje de discapacidad grave, muy grave o completa o enfermedad catastrófica, debidamente calificada y certificada por la autoridad competente (MDT, 2023, Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136, art. 8).

### 3.5. El despido intempestivo

El despido intempestivo también es una figura jurídica que habilita la desvinculación de personal en el servicio público, y en la que media una indemnización. Se encuentra normada en el artículo 188 del CT, que determina:

El empleador que despidiere intempestivamente al trabajador, será condenado a indemnizarlo, de conformidad con el tiempo de servicio y según la siguiente escala:

Hasta tres años de servicio, con el valor correspondiente a tres meses de remuneración; y, de más de tres años, con el valor equivalente a un mes de remuneración por cada año de servicio, sin que en ningún caso ese valor exceda de veinte y cinco meses de remuneración. La fracción de un año se considerará como año completo. El cálculo de estas indemnizaciones se hará en base de la remuneración que hubiere estado percibiendo el trabajador al momento del despido, sin perjuicio de pagar las bonificaciones a las que se alude en el caso del artículo 185 de este Código.

Si el trabajo fuese a destajo, se fijará la remuneración mensual a base del promedio percibido por el trabajador en el año anterior al despido, o durante el tiempo que haya servido si no llegase a un año. En el caso del trabajador que hubiere cumplido veinte años, y menos de veinticinco años de trabajo, continuada o ininterrumpidamente, adicionalmente tendrá derecho a la parte proporcional de la jubilación patronal, de acuerdo con las normas de este Código.

Las indemnizaciones por despido, previstas en este artículo, podrán ser mejoradas por mutuo acuerdo entre las partes, mas no por los Tribunales de Conciliación y Arbitraje. Cuando el empleador deje constancia escrita de su voluntad de dar por terminado unilateralmente un contrato individual de trabajo, esto es, sin justa causa, la autoridad del trabajo que conozca del despido, dispondrá que el empleador comparezca, y de ratificarse éste en el hecho, en las siguientes cuarenta y ocho horas deberá depositar el valor total que le corresponda percibir al trabajador despedido por concepto de indemnizaciones.

Si el empleador en la indicada comparecencia no se ratifica en el despido constante en el escrito pertinente, alegando para el efecto que el escrito donde consta el despido no es de su autoría o de representantes de la empresa con capacidad para dar por terminadas las relaciones

laborales, se dispondrá el reintegro inmediato del trabajador a sus labores (CT, 2005, art. 188).

Dada la naturaleza del despido intempestivo, el empleador que lo ejecute será condenado al pago de una indemnización, que oscilará entre tres y un máximo de veinticinco remuneraciones, las cuales se calcularán conforme al artículo 95 del CT. Es decir, para el cálculo de esta indemnización, se deberá considerar todo lo que el trabajador reciba en dinero, servicios o especies, incluyendo lo que perciba por trabajos extraordinarios y suplementarios, a destajo, comisiones, participación en beneficios, el aporte individual al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) cuando lo asume el empleador, o cualquier otra retribución que tenga carácter normal en la industria o servicio. Quedan excluidos del cálculo el porcentaje legal de utilidades, el pago mensual del fondo de reserva, los viáticos o subsidios ocasionales, las decimotercera y decimocuarta remuneraciones, la compensación económica para el salario digno, los componentes salariales en proceso de incorporación a las remuneraciones y los beneficios que representan los servicios de orden social.

Por otra parte, conforme se ha indicado, el CT aplica tanto al sector privado como al público; en este último, es obligatorio que se observen las normas de la Administración pública, ya que los montos de esta indemnización serán reconocidos a favor del trabajador con recursos públicos. En tal sentido, es necesario observar lo dispuesto en el Mandato Constituyente Nro. 4, que regula las garantías relacionadas con las organizaciones sindicales y colectivas, el cual establece:

El Estado garantiza la estabilidad de los trabajadores, la contratación colectiva y la organización sindical, en cumplimiento a los principios universales del derecho social que garantizan la igualdad de los ciudadanos frente al trabajo, evitando inequidades económicas y sociales.

Las indemnizaciones por despido intempestivo, del personal que trabaja en las instituciones señaladas en el artículo 2 del Mandato No. 2, aprobado por la Asamblea Constituyente el 24 de enero de 2008, acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de

finiquito o cualquier otra forma de acuerdo o bajo cualquier denominación, que estipule el pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por terminación de relaciones individuales de trabajo, bajo la figura de despido intempestivo, no podrán ser superiores a trescientos (300) salarios básicos unificados del trabajador privado.

Ninguna autoridad, juez o tribunal podrá declarar como derecho adquirido, ni ordenar el pago, de una indemnización por terminación de relaciones laborales, bajo la figura de despido intempestivo por un monto superior al establecido en el inciso anterior. (Mandato Constituyente Nro. 4, 2008, art. 1)

Como se justificó en el campo del retiro voluntario, para efectos del reconocimiento de la indemnización del Mandato Constituyente Nro. 4, se deberá contar, de igual manera, con la suscripción del contrato colectivo o acta transaccional, debidamente registrada y legalizada en las Direcciones Regionales de Trabajo y Servicio Público de la jurisdicción que corresponda.

### 3.6. La jubilación

El pago de la compensación por jubilación en el servicio público está vinculado al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley de Seguridad Social (LSS). Por lo tanto, en este apartado, resulta necesario plantear un resumen general de dichos requisitos, que se indican a continuación (ver tabla 7):

Tabla 7  
Resumen de requisitos para la jubilación establecidos por la Ley de Seguridad Social

| Años               | Imposiciones | Años de aportación |
|--------------------|--------------|--------------------|
| Sin límite de edad | 480 o más    | 40 o más           |
| 60 años o más      | 360 o más    | 30 o más           |
| 65 años o más      | 180 o más    | 15 o más           |
| 70 años o más      | 120 o más    | 10 o más           |

Fuente: LSS (2001, artículos 185 y 188). Elaboración: Jorge Benavides y Lorena Castellanos.

En la legislación ecuatoriana, la jubilación, dependiendo de la contingencia que la determine, puede clasificarse en tres tipos: jubilación ordinaria de vejez, jubilación por invalidez y jubilación por edad avanzada, como se estipula en el artículo 184 de la Ley de Seguridad Social (LSS, 2001). La regulación normativa de los requisitos para cada uno de estos tipos de jubilación se resume al final de este apartado y de este capítulo (ver tabla 8), con el objetivo de facilitar la comprensión del beneficio por jubilación que se analiza en el próximo capítulo de este texto.

Tabla 8

Detalle de requisitos por tipo de jubilación establecidos por la legislación de seguridad social

| Tipo de jubilación  |  | Requisitos         |  |                    |
|---|--|--------------------|--|--------------------|
|   |  | Años               | Imposiciones   | Años de aportación |
| Jubilación ordinaria por vejez                            |  | 60 años o más      | 360 o más  | 30 o más           |
|   |  | Sin límite de edad | 480 o más  | 40 o más           |
| Jubilación por invalidez (incapacidad total y permanente) |  | Sin límite de edad | 60 imposiciones, 6 consecutivas previas a la incapacidad | 5 o más            |
|   |  | Sin límite de edad | 120  | 10 o más           |
| Jubilación por edad avanzada                              |  | 70 años o más      | 120 o más  | 10 o más           |
|   |  | 65 años o más      | 180 o más  | 15 o más           |
| Jubilación especial por vejez (discapacidad)              | Intelectual: 30 % grado de discapacidad          | Sin límite de edad | 240  | n/a                |
|   | Otras discapacidades: 30 % grado de discapacidad | Sin límite de edad | 300  | n/a                |

Fuentes: LSS (2001, artículos 185 y 188). Elaboración: Jorge Benavides y Lorena Castellanos.

## **Capítulo II**

# **Derechos irrenunciables de las personas servidoras del Estado y sostenibilidad fiscal**

EN ESTE SEGUNDO capítulo, el estudio busca destacar la tensión existente entre los derechos de las personas servidoras del Estado, determinados por su carácter de irrenunciabilidad y por el principio de no regresividad, y, por otra parte, el principio de sostenibilidad fiscal, que responde a la necesidad de asegurar la calidad del gasto público y el equilibrio en las finanzas públicas. Dentro del marco del Estado constitucional de derechos y justicia, se aportan elementos de discusión necesarios para llegar a una interpretación armoniosa de ambas categorías, basada en criterios constitucionalmente válidos que permitan identificar las características del beneficio por jubilación y la manera en que este derecho ha sido ejercido.

### **1. El retiro para acogerse a la jubilación: derecho irrenunciable de las personas servidoras del Estado**

Es fundamental iniciar este apartado explicando qué se entiende por derechos irrenunciables. En este contexto, cuando se habla de derechos, se hace referencia a los derechos subjetivos, es decir, al derecho como facultad de las personas o la protección de posiciones subjetivas individuales (Bernal, 2008). Por ejemplo, los ciudadanos tienen derecho a prestaciones sociales de calidad por parte del Estado, catalogado como social y democrático, o como Estado constitucional de derechos y justicia, término utilizado en Ecuador. Además, el retiro para acogerse a la jubilación se entiende como la decisión por la cual el funcionario público opta por concluir su relación con la Administración pública, una vez que ha cumplido con los requisitos legales y reglamentarios establecidos por la normativa para retirarse del servicio público. Desde esta perspectiva, la jubilación se considera un derecho social inherente a la condición de servidor público, lo que subraya su carácter de irrenunciable.

La CRE, en su artículo 229, define al funcionario público, señalando que serán personas servidoras del Estado todas aquellas que, en cualquier forma o a cualquier título, trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. De manera expresa, reconoce que “[...] los derechos de las servidoras y servidores del Estado son irrenunciables.” Consecuentemente, determina que la ley deberá definir el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará aspectos como el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores (CRE, 2008, artículo 229).

Centrados en el objeto de este estudio, es crucial recordar que antes de la expedición de la CRE de 2008, el ordenamiento jurídico ecuatoriano ya contemplaba el beneficio por jubilación, especificado en la entonces vigente Loscca. En su momento, esta ley unificó los distintos componentes que constituyen el ingreso de los dignatarios, autoridades, personas funcionarias, servidores y trabajadores que prestan sus servicios en las entidades y organismos del Estado (Loscca, 2003, artículos 104 y 105). En particular, el artículo 134 de esta ley, que fue posteriormente derogada por la Losep, regulaba el derecho de la siguiente manera:

**Beneficio por jubilación.-** Los personas funcionarias y servidores de las entidades y organismos comprendidos en el artículo 102 de esta Ley, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez el equivalente a cuatro remuneraciones mensuales unificadas, para cuyo efecto, se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes.

En caso de reingreso al servicio público, el jubilado no tendrá derecho a este beneficio.

Los jubilados en general y los que reciban pensiones de retiro solo podrán reingresar al sector público siempre que sus pensiones mensuales no superen los quinientos dólares de los Estados Unidos de América. (Loscca, 2003, art. 134)

De acuerdo con la Loscca, cada exservidor tenía derecho a percibir un valor equivalente a cuatro remuneraciones mensuales unificadas, según la ubicación de su puesto en la escala aprobada en el artículo 1 de la Resolución Senres 2004-000186. Es decir, el valor del beneficio a percibir variaba en función del puesto. Por ejemplo, para un director técnico de área cuya remuneración estaba fijada en USD 1000, el beneficio por jubilación podría ascender a USD 4000. En el caso de la menor remuneración, que correspondía a un auxiliar de servicios con una remuneración de USD 300, el beneficio jubilar podría ser de USD 1200.

Sin embargo, es importante considerar que, a pesar de la vigencia de esta escala, los distributivos de las entidades incluían puestos que, años más tarde, con la calificación de régimen laboral impulsada a partir de 2009 en todas las entidades del sector público (año en que entró en vigencia la Losep), dejaron de pertenecer al régimen de servicio público y se calificaron como puestos del CT. Este breve contexto sirve para evidenciar que el carácter irrenunciable del derecho se vuelve práctico con la continuidad de la institución jurídica en análisis, es decir, con la conservación de la figura de beneficio por jubilación que estaba reconocida en la Loscca en el nuevo marco regulatorio del servicio público establecido con la Losep. Por ende, la irrenunciabilidad está asociada, en gran parte, a la continuidad o permanencia de un derecho, independientemente del cambio de régimen jurídico.

Lo que constituye una innovación con la Losep es la edad de retiro del servidor público como uno de los mecanismos para incentivar su retiro al alcanzar la edad de jubilación (Monesterolo y Rosero, 2023). Esto busca disminuir el gasto en remuneraciones del servicio público y, idealmente, promover un relevo generacional. Así, se estableció la edad de 65 años para la jubilación voluntaria y para la terminación de la carrera, y un tope de 70 años para la jubilación obligatoria y permanencia en el sector público (Losep, 2010, artículo 81).

En el constitucionalismo ecuatoriano, destaca la regulación recogida en el artículo 11 de la CRE, que establece como principios de aplicación de los derechos la igual jerarquía, la interconexión y la aplicación directa, entre otros. Además, se destacan también el

contenido esencial y la interpretación más favorable que debe hacerse de los derechos en situaciones concretas, así como su progresividad (Benavides, 2021). Es pues, el carácter progresivo de los derechos y garantías una característica de los derechos económicos y sociales, especialmente en contextos económicos complejos donde el Estado debe idear planes para cumplir con las prestaciones sociales. En definitiva, la progresividad de los derechos es un principio y una característica que impide la involución de cualquier derecho humano (Salgado Pesantes, 2012, p. 71).

Más allá de la interrelación que tienen todos los derechos, indistintamente a la generación que pertenezcan, aunque en el caso de Ecuador no se aplica tal criterio, a partir de la CRE de 2008, el derecho al trabajo de las personas servidoras del Estado y sus distintas aristas abrazan principios fundamentales de los derechos de los trabajadores en general, como ocurre con la irrenunciabilidad. Por lo tanto, la irrenunciabilidad de los derechos laborales de las personas servidoras del Estado lleva a que todo lo que sea considerado como un derecho adquirido no sea susceptible de renuncia por parte de aquellas; más aún, las condiciones para el ejercicio de los derechos deben mejorar constantemente, tanto por el principio de progresividad como por la interpretación más favorable.

No se puede dejar de señalar la dificultad de garantizar a las personas servidoras del Estado el pago del beneficio jubilar en el menor tiempo posible. En efecto, la creación de la compensación por jubilación, si bien se constituye en un derecho adquirido, no nació con una fuente de financiamiento determinada y sustentable en el tiempo, de modo que para cubrir el pago de este rubro, el Estado acude a proyectos de inversión, los cuales, a su vez, se financian mediante la deuda pública. En la misma línea, no se debe perder de vista que, al tratarse de un derecho reconocido, las alternativas para su cumplimiento deben surgir en observancia de los principios constitucionales. De ahí se tiene que, con el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185, el MDT expidió las “Directrices para los procesos de desvinculación de servidoras y servidores con nombramiento permanente con el fin de acogerse al retiro por jubilación”, que establecen la fórmula técnica para cumplir, en la mayor medida posible, con el

pago de la compensación por jubilación a las personas exservidoras de la Función Ejecutiva.

Así, la alternativa surgida de la normativa expedida por el MDT considera tanto la normativa nacional como la internacional debidamente ratificada por el Estado ecuatoriano, enfocándose en un grupo de atención prioritaria. Se ha buscado una solución que, ajustándose al presupuesto previsto para cubrir la compensación, permita el acceso en orden de prelación a aquellas personas que cumplan con las condiciones establecidas en la regulación. La normativa tiene como objetivo, por un lado, cumplir con el derecho de las personas exservidoras del Estado a partir de los recursos presupuestados y asignados para este propósito, partiendo del principio de que el presupuesto estatal y sus asignaciones son un instrumento para materializar los derechos del buen vivir; y, por otro lado, emplear mecanismos que aseguren unas finanzas públicas equilibradas.

En este sentido, como se ha mencionado, la solución prevista en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185 busca, mediante criterios de priorización, una interpretación armoniosa de los principios de la CRE en tensión, considerando que unas finanzas públicas equilibradas sirven como herramienta efectiva para el cumplimiento de los derechos, al evitar el surgimiento de déficits fiscales considerables que podrían afectar a la sociedad en su conjunto, especialmente en contextos de necesidades ilimitadas y recursos públicos limitados para cubrir las prestaciones sociales. Dicho acuerdo ministerial también cumple una función de garantía normativa, como contempla el artículo 84 de la CRE, que establece que todo órgano con potestad normativa debe adecuar el contenido de las normas que expida al desarrollo efectivo de los derechos. La función de las garantías normativas es clave para el aseguramiento de los derechos constitucionales, ya que, en su condición de garantía primaria,<sup>10</sup> obliga a los órganos con facultades regulativas a expedir disposiciones apropiadas.

---

10 Las garantías primarias incluyen la rigidez constitucional, la reserva de ley y el contenido esencial de los derechos, las cuales vinculan sobre todo al Poder Legislativo. Por otra parte, las políticas públicas ejecutadas por el Poder Ejecutivo y los distintos niveles de gobierno también constituyen garantías primarias.

En la misma línea, el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136, del 27 de octubre de 2023, por el cual el Ministerio de Trabajo (MDT) estableció las “Directrices para el proceso de pago del beneficio por retiro voluntario de los servidores públicos sujetos al Código del Trabajo”, sigue la metodología de priorización ya establecida en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185. Este nuevo acuerdo se emitió con el propósito de formalizar y aplicar los lineamientos que establecen el orden de prelación para el pago del beneficio por retiro voluntario, garantizando así un trato equitativo entre los beneficiarios del régimen del Código del Trabajo y aquellos sujetos al régimen de la Losep y a los regímenes especiales (MDT, 2023, Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136, art. 1).

Estas disposiciones, desde un enfoque de derechos, deben evitar violaciones que conlleven a la interposición de garantías secundarias, como las garantías jurisdiccionales. Estas últimas se activan cuando las garantías primarias no han sido suficientes para asegurar los derechos. A continuación, se analizará el marco normativo que regula el derecho a la compensación por jubilación.

## **2. Principios reguladores del derecho al beneficio por jubilación**

La CRE regula los derechos de diversos grupos humanos por sus características particulares, identificándolos como grupos de atención prioritaria. Entre estos se incluyen las mujeres embarazadas, niños, adultos mayores, y personas que sufren enfermedades catastróficas, entre otros. En este orden, la Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores establece de manera imperativa que “Las obligaciones que actualmente tiene el Estado con las personas adultas mayores jubiladas se deben atender y cumplir de manera prioritaria”. Este enunciado normativo manda a los poderes públicos cumplir con los derechos relacionados con las personas adultas mayores, especialmente cuando este grupo etario incluye individuos que enfrentan doble o triple condición de vulnerabilidad debido a la edad combinada con alguna enfermedad grave o discapacidad.

En ese contexto, los principios reguladores básicos del derecho al beneficio por jubilación incluyen, entre otros, el principio *pro homine* y el de progresividad. El primero, basado en los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, busca que la interpretación de los derechos favorezca en la mayor medida posible su efectiva vigencia. Esto permite que, al haber sido contemplado por el constituyente ecuatoriano, en caso de duda en la interpretación o aplicación de los derechos, prevalezca la interpretación que los maximice. En el apartado siguiente, se desarrollará el principio de progresividad y no regresividad, característica esencial de los derechos sociales.

### **3. Principio de progresividad en materia de derechos sociales**

Cuando se discuten los derechos sociales o los derechos del buen vivir en el contexto ecuatoriano, una de las primeras ideas que surge es su cumplimiento progresivo. Este concepto se fundamenta en que el goce efectivo de estos derechos depende en gran medida de los recursos económicos disponibles para el Estado. Sin embargo, esto no implica que el cumplimiento de tales derechos esté condicionado exclusivamente a su financiamiento, aunque la falta de recursos podría resultar en promesas incumplidas, con todas las implicaciones que esto conlleva. Es un tema complejo que refleja los desafíos enfrentados por los Estados sociales contemporáneos, en los que el bienestar de la población, especialmente de los menos favorecidos, depende de la acción efectiva de las Administraciones públicas a través de servicios públicos, subsidios, bonos y prestaciones sociales. Además, los derechos sociales son considerados medios fundamentales para garantizar otras libertades consagradas en los marcos constitucionales.

Que los derechos sociales sean condiciones para el ejercicio de otras libertades no significa que carezcan de una fundamentación independiente. Las prestaciones sociales son un fin en sí mismas y pueden ser interpretadas armoniosamente como prerequisites que facilitan el ejercicio de otros derechos (Bernal, 2008, p. 298). La valía de los derechos sociales permite que sean considerados como fines en sí mismos, lo cual es compatible con la regulación sobre la aplicación de los derechos efectuada por el constituyente ecuatoriano.

El principio de progresividad, reconocido en el derecho internacional de los derechos humanos, en particular en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), ha sido acogido con entusiasmo por los ordenamientos jurídicos nacionales como el ecuatoriano. La noción de progresividad implica dos aspectos según Abramovich y Courtis (2006): la satisfacción plena de los derechos sociales requiere gradualidad y no se logrará en un corto plazo; y supone la idea de progreso, que consiste en la obligación estatal de mejorar las condiciones de disfrute de estos derechos. De aquí se derivan obligaciones concretas, como la prohibición de adoptar medidas que empeoren el ejercicio de los derechos, conocida como la prohibición de regresividad (*Ibid.*).

En este marco, la progresividad no permite el tratamiento de los derechos en general, ni de la compensación por jubilación en particular, que menoscabe las condiciones de su ejercicio. Sin embargo, el derecho a la compensación jubilar coexiste con otros derechos que protegen bienes constitucionales y que también deben ser cumplidos. Por ello, y para no comprometer la salud de las finanzas públicas, los derechos prestacionales deben ser cumplidos en la mayor medida posible, dado que los recursos económicos son limitados. Es necesario indicar que la CRE de 2008 amplió el catálogo de derechos sociales, así como las garantías para exigirlos, lo que supone una presión considerable sobre los presupuestos estatales (Grijalva, 2012).

Como se ha mencionado, el carácter irrenunciable del derecho a la compensación se hace efectivo con la continuidad de esta institución jurídica. En este caso, se refiere a la preservación del beneficio por jubilación reconocido inicialmente en la Loscca y posteriormente en la Losep. La irrenunciabilidad está, por tanto, asociada en gran medida a la continuidad o permanencia de un derecho, más allá de los cambios en el régimen jurídico. Del mismo modo, la progresividad del derecho parece llevar este concepto un nivel más allá. Si bien la irrenunciabilidad se manifiesta en la conservación del derecho dentro del ordenamiento jurídico, la progresividad implica un diseño mejorado del mismo. Esto es evidente en el caso del beneficio por jubilación, que desde su reconocimiento en la Loscca en 2005 y su continuación en la Losep en 2010, ha experimentado una transición normativa hacia una configuración mejorada del derecho.

Al momento de determinar si el diseño del derecho es mejor, quizás el mejor parámetro es el elemento económico: de haber pasado de un beneficio valorado en cuatro remuneraciones básicas unificadas que, en el mejor de los casos, podía representar un monto de USD 4000, a un derecho que considera varios parámetros: los años de servicio; la valoración de 5 salarios básicos unificados [SBU] por cada uno de ellos a partir del quinto año de servicio; dos criterios que limitan el valor final, que son el número de 150 SBU como monto máximo a percibir y el SBU vigente a enero del 2015, esto es, el valor de USD 354, como cifra base para el cálculo; y un criterio de tiempo que es: a partir de 2015, que podría ser de hasta USD 53 100.

Este aspecto está vinculado al componente económico, ya que el beneficio, concebido como un estímulo, implica un costo que el legislador ha considerado para asegurar la sustentabilidad del derecho. Para ello, se ha establecido un parámetro de cálculo con un límite de 150 SBU. Esto ha profundizado la brecha entre el reconocimiento formal del derecho en la legislación primaria y su regulación y financiamiento a nivel de normativa secundaria, situación influenciada por la presión de los gremios de jubilados. Este fenómeno es relevante porque a través de la acción colectiva de este grupo social se ha perfilado un procedimiento adecuado para el reconocimiento del derecho. Dicho proceso incluye la elaboración de una lista de beneficiarios que prioriza casos por razones de doble vulnerabilidad—tales como salud, discapacidad y edad—además del tipo de pago y la programación cronológica de los pagos.

#### **4. Acción colectiva y financiamiento del derecho**

La acción colectiva no se puede comprender alejada de la idea de movimientos sociales, en la medida en que la acción a la que se refiere da cuenta de grupos de personas en movilización con un objetivo compartido. Así se tiene como “la acción colectiva es la manifestación organizada de la interacción entre diversos actores sociales que buscan trabajar en conjunto para alcanzar un objetivo común” (Vallejo, 2020, p. 66). Por tanto, los jubilados de las más de cien entidades de la Función Ejecutiva, más allá de las particularidades que suponen cada una de las asociaciones a las que pertenecen, representan

un colectivo organizado que persigue el pago de compensación por jubilación mediante la presión que ejercen a las dependencias estatales encargadas de procesar el trámite; a saber, la Presidencia de la República, el ministerio al que haya pertenecido, contando, además, con la intervención del Ministerio del Trabajo por medio de la validación de los expedientes. La organización de los jubilados en sí misma es un ejercicio encomiable porque refleja la participación de un grupo social de atención prioritaria que se une con el fin de incidir en la política pública y, con ello, hacer efectivo el cumplimiento de un derecho prestacional, a pesar de los problemas económicos que atraviesa el Estado.

No se debe perder de vista que en escenarios de crisis económica estructural y agravada por los problemas complejos que plantea el déficit fiscal, llevar a la práctica principios como la progresividad de los derechos implica un gran desafío para el Estado. En el ámbito del servicio público, el nuevo diseño de derechos o la creación de derechos nuevos contribuye aún más a la complejidad del dilema de los recursos escasos y las necesidades crecientes porque son derechos configurados para funcionar como incentivos económicos individuales, que a su vez deben permitir el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos a favor de la sociedad en su conjunto.

Eso hace que, desde el principio, los derechos nazcan desfinanciados, pues su costo supone una presión muy fuerte en el presupuesto del Estado y esto genera la necesidad de que, al momento de garantizar los derechos, el gobierno establezca prioridades, adopte una visión de calidad en el gasto público y establezca medidas de austeridad fiscal. Sin embargo, esto no parece ser suficiente, pues, ante la falta de recursos propios, el Estado debe recurrir al endeudamiento con organismos multilaterales para solventar los costos que demanda la aplicación real de derechos.

El beneficio por jubilación, claramente un incentivo de costo permanente, demanda que el Estado adopte una visión actuarial para abordar esta compleja cuestión financiera. Contrario a lo que podría esperarse, la desvinculación de servidores que optan por la jubilación obligatoria o voluntaria no representa un ahorro presupuestario,

sino que promueve un relevo generacional, es decir, la incorporación de personal joven en posiciones previamente ocupadas por aquellos que concluyen su carrera en el servicio público o que se retiran por otras razones especificadas normativamente.

Los costos no desaparecen con el personal que se va de la Administración pública; por el contrario, se acumulan porque el Estado no logra cubrirlos, generando una deuda con el sector de los jubilados, una deuda social que se paga con retraso y, aunque pueda parecer reiterativo, con deuda soberana. Ante la falta de estudios sobre el tema, este libro ofrece información jurídica y empírica actualizada, sistematizada y relevante para destacar que detrás del beneficio por jubilación hay varios elementos que lo convierten en un derecho desfinanciado. Un primer elemento, durante el período 2011-2021, es que el Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública alcanzó solo el 65 % de ejecución debido a la falta de asignación presupuestaria, lo cual indica que el beneficio por jubilación ejerce una importante presión en las finanzas públicas y sugiere que podría ser considerado un gasto no prioritario.

La acción colectiva ejercida por los gremios de jubilados explica su éxito en lograr la asignación de presupuesto. Marchas, plantones, declaraciones en medios de comunicación, amenazas de huelga y, sobre todo, su gestión permanente en las entidades involucradas en el proceso de pago del beneficio, mediante reuniones mensuales de trabajo entre sus representantes y las personas funcionarias encargadas de las distintas fases del proceso, han incidido directamente en la entrega de recursos públicos para cubrir el beneficio.

La acción colectiva de presión por un mayor presupuesto también ha tenido efecto en el plano jurídico. Las reformas introducidas al Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185 y la propia emisión del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136 son claros ejemplos de la reacción gubernamental frente a la acción colectiva, es decir, mecanismos de respuesta o correcciones realizadas frente a ciertos errores o limitaciones de la política pública detectados por los gremios de jubilados en el acceso al derecho y con la finalidad de lograr una correcta ejecución de los procesos de desvinculación de los servidores que

se acogen al retiro por jubilación. El principal problema identificado antes de 2018 apunta a la práctica frecuente de ciertas instituciones (Ministerio de Educación y Ministerio de Salud, principalmente) de aplicar al momento de desvincular al servidor el literal a) del artículo 47 de la Losep,<sup>11</sup> que tipifica a la renuncia como forma de cesación de funciones sin la entrega de una bonificación, cuando, en realidad, correspondía que la institución aplicara el literal j) del mismo artículo,<sup>12</sup> que permite activar la figura del retiro para acogerse a la jubilación y el consecuente acceso al beneficio económico.

La corrección de esta práctica regresiva mediante los acuerdos MDT-2019-144 y MDT-2021-239 permitió el reconocimiento del derecho de jubilados que habían sido desvinculados del magisterio sin recibir el beneficio de jubilación a pesar de reunir los requisitos legales. Esta intervención normativa puede interpretarse como un mecanismo correctivo frente a una medida infractora de los derechos de los jubilados, adoptada quizá con la intención de contener la erogación de recursos fiscales. Con el Acuerdo MDT-2019-144, la reforma se centró en la temporalidad. Permitted, por única vez, que los beneficiarios desvinculados hasta el 31 de agosto de 2018 sean incluidos en la planificación de talento humano para la programación presupuestaria, validación de expedientes y pago del beneficio respectivo (MDT, 2019, artículo 1).

Por su parte, con el Acuerdo MDT-2021-239, además de cubrir el factor de tiempo, pues extendió la fecha de beneficiarios desvinculados desde el 1 de enero de 2015 hasta el 4 de octubre de 2021, se establecieron soluciones para otras dificultades adicionales. Se creó la figura del registro de beneficiarios en casos especiales para las instituciones cuyo proceso de reforma institucional había impedido el acceso al derecho de sus exservidores y se modificó el porcentaje de los factores de priorización para lograr una ponderación equilibrada en un grupo de beneficiarios para el que existen numerosos casos de doble vulnerabilidad (MDT, 2021a, artículo 8).

---

11 Letra a) que señala: “por renuncia voluntaria formalmente presentada”.

12 Letra j) que señala: “por acogerse al retiro por jubilación”.

### **Capítulo III**

## **La caracterización jurídica del beneficio por jubilación**

EN EL PRESENTE capítulo se realiza un recorrido minucioso por las características jurídicas del beneficio por jubilación con el objetivo de identificar las particularidades propias de este derecho, tanto para los trabajadores sujetos al Código del Trabajo como para las personas servidoras del Estado reguladas por el régimen general de la Ley Orgánica de Servicio Público o los regímenes especiales de regulación del talento humano en el servicio público. Una vez concluido este análisis, la atención se centra en el procedimiento regulado por la normativa secundaria, diseñado para garantizar a los beneficiarios el acceso al derecho en condiciones de igualdad y equidad.

### **1. Beneficio jubilar regulado por el Código del Trabajo**

En las siguientes líneas se presenta un análisis de las disposiciones legales laborales que regulan la compensación por jubilación de los exservidores de la Función Ejecutiva, quienes, como trabajadores, están regulados por el CT.

#### **1.1. La contribución por jubilación**

El Mandato Constituyente Nro. 2, publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 261 el 28 de enero de 2008, establece en su artículo 8, inciso segundo:

[...] Las autoridades laborales velarán por el derecho a la estabilidad de los trabajadores. Salvo en el caso de despido intempestivo, las indemnizaciones por supresión de puesto o terminación de relaciones laborales del personal de las instituciones contempladas en el artículo 2 de este Mandato, acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito y cualquier otro acuerdo bajo cualquier denominación, que estipule pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones

por terminación de cualquier tipo de relación individual de trabajo, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. (MC2, 2008, art. 8)

Este mandato no otorga derechos adicionales, sino que establece los límites máximos de las compensaciones para prevenir excesos en las remuneraciones (sentencia Juicio 0650-2017, p. 11). Estos límites se aplican tanto en cantidades anuales como en el total acumulable. En consecuencia, los montos recibidos por las personas servidoras del Estado pueden ser menores, pero nunca superiores a los establecidos (caso No. 0069-09-AN, 9 de diciembre de 2010). El mandato, además, no crea derechos por sí solo; únicamente determina los límites para las indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones que resulten de la terminación del vínculo laboral, siempre que estas estén contempladas en contratos colectivos u otros acuerdos legalmente establecidos.<sup>13</sup>

El artículo 8 del mandato en cuestión se aplica a regímenes laborales distintos. El primer inciso limita las indemnizaciones por supresión de partidas, renuncia o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de las personas servidoras del Estado. Por otro lado, el segundo inciso limita las indemnizaciones por supresión de puesto o terminación de la relación laboral del personal regulado por el CT, siempre que estén previstas en actas transaccionales, de finiquito, contratos colectivos o cualquier acuerdo que estipule el pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por la terminación de la relación laboral.<sup>14</sup> En ausencia de un contrato colectivo o acuerdo que establezca el pago de indemnizaciones o contribuciones para acogerse a la jubilación, resulta ilegal acceder a beneficios no contemplados en la legislación.<sup>15</sup>

---

13 Criterio sostenido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia en los siguientes procesos: juicio No. 13354-2016-00255, juicio No. 17731-2014-1672 y juicio No. 17731-2016-0139.

14 Criterio sostenido por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia en los siguientes procesos: juicio No. 0766-2013 y juicio No. 17322-2014-0479.

15 Juicio No. 17731-2016-0139.

Se debe tener presente que el cálculo toma en cuenta el salario básico unificado (SBU) de 2015, que es de USD 354, en cumplimiento de lo determinado por la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en Hogar. El artículo 59 numeral 6 de dicha ley señala: “Los montos correspondientes a las indemnizaciones por renuncia voluntaria para acogerse a la jubilación de los obreros públicos, serán calculados conforme a lo establecido en el artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2”. Además, la Disposición Transitoria de esta ley indica que para el cálculo de las indemnizaciones a partir de 2015, como lo prevé el artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2 y el artículo 1 del Mandato Constituyente No. 4, se usará el monto del SBU establecido al 1 de enero de 2015, con un tope máximo de USD 74 340,00.

En algunos casos, este beneficio está previsto en la contratación colectiva mediante cláusulas expresas. Primero, la *contribución por jubilación*, que la jurisprudencia de la Corte Nacional de Justicia (CNJ) ha indicado que no es una indemnización, pues no constituye una sanción contra el empleador. Según la CNJ, aunque el beneficio tiene como antecedente la voluntad del trabajador de terminar la relación laboral, no se trata de una forma de terminación del contrato de trabajo prevista en la ley. Es un beneficio originado en la contratación colectiva que no requiere la intervención de la autoridad competente para su configuración y se concreta posteriormente a la intención del empleado de finalizar la relación laboral. Para esto, es necesario que el trabajador cumpla con los requisitos para acceder a la jubilación otorgada por el IESS y manifieste su voluntad de hacerlo (sentencia párrafo 4.3.2, p. 23-25, juicio 17731-2013-0144)<sup>16</sup> (sentencia párrafo 4.3.2, p. 23-25, juicio 17731-2013-0144).

En otras palabras, “la contribución por jubilación opera cuando el trabajador previamente expresa su voluntad de finiquitar la relación laboral y luego se acoge a la jubilación normada por el IESS.” Es decir, “es una figura independiente de la forma en que culminó la relación obrero patronal, pero, para efectivizar, la relación laboral

---

16 Juicio No. 17731-2013-1334 iniciado por Fabián Amable Abarca Enríquez en contra de la Empresa Estatal de Exploración y Producción de Petróleos del Ecuador Petroproducción.

necesariamente debe finalizar; y, en este sentido, basta con que el trabajador hubiese demostrado que cumple con los requisitos para acceder a la jubilación otorgada por el IESS, para que dicha contribución sea procedente.” (sentencia párrafo 4.3.2, p. 25, juicio 17731-2013-0144; 17731-2014-2350, p. 21).

Por lo expuesto, se trata de una contribución que debe sujetarse a los límites previstos en el artículo 8, segundo inciso del Mandato Constituyente No. 2, y que no excluye la posibilidad de recibir el pago de la bonificación por desahucio, que es el beneficio previsto en la ley por la terminación de la relación laboral. Cuando concurren ambos beneficios, no existe doble indemnización ni pago en exceso (4.3.2, p. 29, sentencia 144-2013), siempre que no se superen los techos establecidos en el Mandato Constituyente No. 2, pues la finalidad de la norma es “evitar privilegios abusivos económicos para el Estado” (juicio 09354-2011-0922, p. 12).

## **1.2. La contribución por separación voluntaria**

Otra figura es la *contribución por separación voluntaria*, que no se encuentra contemplada en la ley, sino que se origina en la contratación colectiva y, por ende, no requiere la intervención de la autoridad competente para su configuración, solamente la voluntad del trabajador para acceder a ella (4.3.2, p. 24, sentencia 17731-2013-144). En este caso, lo que no procede es el pago concurrente de la bonificación por desahucio y la contribución por separación voluntaria (4.3.2, p. 29, sentencia juicio 17731-2013-0144):

Y que ante estas dos opciones de naturaleza disímil –una contemplada en la ley y la otra en la contratación colectiva–, con efectos y requisitos diferentes, los trabajadores pueden beneficiarse únicamente de una de ellas –la bonificación por desahucio o la contribución por renuncia voluntaria–, dependiendo de la forma en la que hubieren decidido finiquitar el vínculo obrero patronal; es decir, si el método legal escogido por el trabajador fue el de desahucio, al tenor art. 169 numeral 9 del CT, únicamente corresponde este último beneficio, y no a contribución por separación voluntaria (17731-2014-2350, p. 19).

La CNJ ha sostenido que la terminación del vínculo obrero-patronal realizada en virtud de la contribución por separación voluntaria no implica necesariamente que el trabajador que opte por esta vía lo haga para acogerse a la jubilación patronal o del IESS. Se trata de un incentivo a favor de aquellos que hubiesen decidido retirarse por voluntad propia de la institución, sin que esa decisión obedezca al afán de acceder a la jubilación; en este caso, deben cumplir los requisitos determinados en la contratación colectiva (17731-2014-2350, p. 20). Se señala en este último punto la diferencia con la contribución por jubilación, es decir, que para la configuración de este último el beneficiario debe cumplir los requisitos establecidos para acceder a la jubilación otorgada por el IESS y manifestar su voluntad de jubilarse. En otros términos, la principal diferencia entre ambas contribuciones es que la contribución por jubilación no es una forma de terminación del contrato de trabajo, mientras que la contribución por separación voluntaria sí lo es (17731-2014-2350, p. 20).

## **2. La compensación por jubilación regulada por la Ley Orgánica del Servicio Público**

Uno de los casos de cesación definitiva de funciones, según la Losep, a partir del artículo 47, literal j), es la opción de acogerse al retiro por jubilación. Más adelante, el artículo 128 de la misma norma determina, respecto a la jubilación, que los servidores de las instituciones señaladas en el artículo 3 de esta ley podrán acogerse a la jubilación definitiva cuando hayan cumplido los requisitos de jubilación que establezcan las leyes de seguridad social. Por otra parte, el artículo 129 del citado cuerpo legal establece el beneficio por jubilación en los siguientes términos:

Las y los servidoras o servidores, de las entidades y organismos comprendidos en el artículo 3 de esta ley, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total a partir del año 2015, de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero del 2015, para cuyo efecto se efectuarán las reformas presupuestarias

correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente. Se podrá pagar este beneficio con bonos del Estado. Se exceptúan de esta disposición los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.

Los jubilados y quienes reciban pensiones de retiro solamente podrán reingresar al sector público en caso de ocupar puestos de libre nombramiento y remoción y aquellos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior, así como puestos de docencia universitaria e investigación científica.

En caso de reingreso al sector público, el jubilado que ya recibió este beneficio no tendrá derecho a recibirlo nuevamente. (Losep, 2010, art. 129)

En cuanto al acceso al beneficio de compensación por jubilación, el Ministerio del Trabajo establece un procedimiento y requisitos para la revisión y validación de expedientes. Uno de los requisitos previos, establecido a partir de la expedición del Acuerdo Ministerial No. MDT-2018-0185, de 30 de agosto de 2018, y sus reformas, se refiere al control para su adecuado financiamiento. Este requisito consiste en la obligación de contar con la planificación de talento humano o el registro de casos especiales. En el caso de que se evidencien procesos obligatorios que no consten dentro del instrumento de planificación, se revisa el expediente y la institución lo ingresa de oficio, conforme a lo establecido en el artículo 6 del mencionado acuerdo.

### **3. La compensación por jubilación regulada por los regímenes especiales**

En el primer capítulo ya se abordó el tema de los regímenes especiales de gestión del talento humano en el sector público. Estos regímenes reconocen el derecho a acceder a la compensación jubilar de la siguiente manera: el régimen especial establecido por la Ley Orgánica de Educación Intercultural (LOEI), en el Título VII de Disposiciones Generales, reconoce el *estímulo para la jubilación de docentes* del sistema nacional de educación, en los siguientes términos (LOEI, 2011, Disposición Novena):

Como estímulo para la jubilación de las y los docentes, el Estado les pagará por una sola vez las compensaciones económicas establecidas en la Ley Orgánica de Servicio Público para el efecto.

Las y los docentes que se acojan a los beneficios de la jubilación tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, para cuyo efecto se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente, se podrá pagar este beneficio con bonos del Estado, de conformidad con lo establecido en los artículos 81 y 129 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

De forma adicional, la Ley Orgánica Interpretativa de la Disposición General Novena de la LOEI establece en su artículo 1 la siguiente disposición sobre el beneficio por jubilación:

Interprétese la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, en el sentido de que **todos los docentes del Magisterio Nacional que se acogieron a su jubilación a partir del 20 de octubre del año 2008 tienen derecho a percibir el estímulo para la jubilación determinado en la Disposición Transitoria Vigesimoprimer de la Constitución de la República**, que será aplicado en las mismas condiciones y términos establecidos en el Artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público vigente en el año 2010, y el Artículo 125, literal c) de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, que deberá ser liquidado en razón del valor del salario básico unificado del trabajador privado en general vigente a la fecha de presentación de la respectiva solicitud de jubilación, debiendo considerarse como anticipo los montos que por concepto de estímulo a la jubilación hubieren sido recibidos por los docentes jubilados siendo inferiores al valor total que les corresponde. (Énfasis añadido).

El régimen especial que establece la LOSE reconoce de manera implícita el derecho a percibir la compensación por jubilación en varias disposiciones. Así, respecto a las personas funcionarias del servicio exterior, la ley estipula que estas pasan a la situación de retiro, entre otras causales, por límite de edad (LOSE, 2006, artículo 100, literal a). Además, esta norma garantiza el acceso de las personas

funcionarias del servicio exterior a todos los derechos establecidos en la ley, en los siguientes términos:

Las personas funcionarias del servicio exterior gozan de los derechos establecidos por la presente Ley, de los comunes a las personas funcionarias públicos determinados en la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público [actual LOSEP], así como de los reconocidos por otras leyes y por la práctica y el derecho internacional. (*Ibid.*, art. 132).

En cuanto al personal administrativo que no pertenece a la carrera diplomática, incluido el personal auxiliar previsto en los artículos 106, 206 y el artículo innumerado añadido a continuación del 206 de la Losep, la Procuraduría General del Estado (PGE) ha establecido que a dicho personal le es aplicable el artículo 3 de dicha ley. Por tanto, este personal tiene derecho al beneficio por jubilación previsto en el artículo 129 de la Losep, “siempre que cumplan los requisitos para la jubilación establecidos en la Ley de Seguridad Social y en la Resolución expedida por el Consejo Directivo del IESS No. C. D. 100, publicada en el Registro Oficial No. 225 de 9 de marzo de 2006” (PGE, 2011).

#### **4.- El procedimiento de acceso al derecho regulado por la normativa secundaria**

La CRE estableció la base para configurar un nuevo derecho, alineado a una visión de reestructura del Estado y transición generacional del servicio público. Este nuevo derecho se perfiló como un estímulo para la jubilación de las personas servidoras del Estado y la renovación general del personal, especialmente en el sector de los docentes, debido al considerable número de beneficiarios. Así, para la determinación de la cuantía del derecho, se fijó por monto máximo del beneficio el valor de 150 SBU del trabajador privado, a razón de 5 SBU del trabajador privado en general por año de servicios (Disposición Transitoria Vigésimoprimera).

Es importante destacar que en esta disposición constitucional también se estableció que “la ley regulará los procedimientos y

métodos de cálculo”. Conforme a lo dispuesto en la Losep, el Estado asumió una responsabilidad económica con los servidores comprendidos en el artículo 3 de dicha ley, quienes recibirán una compensación. En este contexto, el Estado está obligado a pagar un estímulo por jubilación, de conformidad con el artículo 47, letra j) y el artículo 129 de la Losep y demás normativa legal vigente.

Mediante el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185 de 30 de agosto de 2018 y sus reformas, el MDT expidió las directrices para los procesos de desvinculación de servidoras y servidores con nombramiento permanente con el fin de acogerse al retiro por jubilación. Se trata de una norma diseñada para garantizar el acceso al derecho, desde una perspectiva de recursos limitados del Estado, es decir, de austeridad fiscal, pues su entrega a los beneficiarios desde su creación y entrada en vigencia hasta la actualidad no se ha financiado con gasto corriente, sino mediante deuda soberana con organismos multilaterales. Además, ese diseño implementa una metodología de priorización para garantizar el trato prioritario a los jubilados, como se analiza en el siguiente capítulo de este texto.

Es por ello que el Acuerdo está elaborado con una visión de programación del gasto, que pone énfasis en la inclusión del beneficio en la planificación del talento humano de las instituciones y en la organización del presupuesto del Estado destinado a cubrir los pagos. De esta base se deriva, además, la formación de un sistema programado de pagos durante el ejercicio fiscal que inició en 2020, como efecto de los logros de la acción colectiva de los jubilados, pero que adquirió regularidad a partir del 2021, mediante un proceso de organización y ejecución de los pagos en el marco de los proyectos de inversión que permiten al Estado entregar el beneficio económico.

Es en ese contexto que el artículo 11 del Acuerdo, al referirse a la priorización, prescribe que cada expediente de los servidores con nombramiento permanente correspondiente a procesos de desvinculación de retiro por jubilación no obligatoria obtendrá una calificación derivada de la metodología que se detalla en el anexo del referido Acuerdo, por parte del MDT. Dependiendo de la asignación presupuestaria otorgada por el Ministerio de Economía y Finanzas,

para realizar el pago del beneficio contemplado en el artículo 129 reformado de la Losep, se cancelarán los montos por compensación por jubilación y de conformidad con lo establecido en el referido Acuerdo, posterior a la verificación realizada por esta Cartera de Estado.

El primer párrafo del anexo del Acuerdo *ibidem* reformado indica que, a fin de determinar la priorización para el pago de los procesos de desvinculación de los exservidores con nombramiento permanente que cumplan con los requisitos legales vigentes para acogerse al retiro por jubilación, se realizará una calificación derivada de la sumatoria de tres factores: edad actual, condiciones complementarias de orden médico del exservidor con nombramiento permanente y fecha de desvinculación. Dado que la entrega del beneficio por jubilación se financia con recursos provenientes de proyectos de inversión, que son cubiertos finalmente por deuda pública, el procedimiento de acceso de los beneficiarios se realiza mediante un proceso complejo, que involucra varios pasos y a varios actores estatales, como se resume en la tabla inserta a continuación (ver tabla 9).

Tabla 9

## Procedimiento de desvinculación para acogerse al retiro por jubilación

| Actor responsable                    | Actividad clave                                  | Detalle del proceso  |
|--------------------------------------|--|--|
| Beneficiario/a                       | Solicitud para acogerse al retiro por jubilación | Elabora la solicitud para acogerse al retiro por jubilación, verificando el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normativa vigente.   |
| Autoridad nominadora o su delegada/o | Aceptación de la solicitud                       | <p>Acepta las solicitudes presentadas por las o los servidores con nombramiento permanente para acogerse al retiro por jubilación, una vez que hayan cumplido con los requisitos establecidos en la normativa vigente.</p> <p>Revisa y firma certificado de valor y acción de personal.</p> <p>Aprueba oficio y documentación habilitante para solicitar la validación del proceso de jubilaciones al MDT.</p> |

| Actor responsable  | Actividad clave  | Detalle del proceso  |
|--------------------|--|--|
| UATH institucional | Revisión previa del expediente e ingreso de la solicitud en la planificación de talento humano | <p>Notifica el cese de funciones a las y los servidores que cumplan con los requisitos de la normativa legal para acogerse a la jubilación y al posterior pago de la compensación por jubilación. Revisa el cumplimiento de requisitos para acogerse al proceso de jubilación.</p> <p>Ingresas las solicitudes aceptadas por la autoridad nominadora o su delegado en la planificación institucional del talento humano.</p> <p>Realiza y verifica la veracidad de los cálculos para el pago de la compensación, tomando en cuenta los años de edad y el número de aportaciones al IESS en el sector público.</p> <p>Elabora y aprueba el informe técnico y la acción de personal.</p> <p>Notifica al servidor o servidora y actualiza la información en el IESS.</p> <p>Envía la documentación habilitante mediante oficio solicitando al MDT la validación del proceso de jubilaciones, aprobado por la autoridad nominadora o su delegado.</p> <p>Solicita el registro en la base de impedidos una vez que se ejecuten los pagos.</p> <p>Completa la información total del proceso de jubilación en el informe técnico y archiva en el expediente del servidor.</p> |
| MDT - SFSP         | Validación del expediente y proceso de priorización  | <p>Revisa y valida los expedientes remitidos por las instituciones.</p> <p>Consolida la información de los procesos de jubilaciones institucionales.</p> <p>Valida los procesos de jubilaciones mediante oficio dirigido a la institución.</p> <p>Realiza el proceso de priorización en función del Anexo 1 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185 y sus reformas.</p> <p>Aprueba el informe justificativo.</p> <p>Solicita dictamen favorable a la SNP para la inclusión, incremento al techo presupuestario o transferencia de recursos. (En caso de que la institución no cuente con los recursos asignados en el PAI).</p>   |

| Actor responsable               | Actividad clave  | Detalle del proceso  |
|---------------------------------|--|--|
| SNP                             | Dictamen favorable para modificaciones presupuestarias       | Emite dictamen favorable a las modificaciones presupuestarias solicitadas por el MDT.  |
| Ministerio del Trabajo - SFSP   | Emisión de aval de pago                                      | Emite aval de pago de conformidad al dictamen favorable de la SNP.   |
| Institución                     | Solicitud de actualización de información en el SIPeIP       | Solicita a la CGEPGE del MDT la actualización de la información del proyecto de inversión en el Sistema Integrado de Planificación e Inversión Pública - SIPeIP. |
| MDT - CGPGE                     | Actualización de información en el SIPeIP                    | Emite el pronunciamiento de actualización de la información en el SIPeIP   |
| Unidad financiera institucional | Control previo al pago y solicitud de reforma presupuestaria | Realiza el control previo al pago. Plantea las reformas presupuestarias en el e-Sigef.   |
| MEF                             | Autorización de reforma presupuestaria                       | Autoriza las reformas presupuestarias en el e-Sigef.   |
| Unidad financiera institucional | Pago   | Emite las certificaciones presupuestarias en el e-Sigef. Ejecuta los pagos.  |
| MDT - SECSP                     | Registro de impedimento                                      | Registra en la base de impedidos la solicitud de la UATH por pedido de la entidad.   |

Fuente y elaboración: MDT (2022g).

Así como se han descrito las razones para considerar al beneficio por jubilación como un derecho desfinanciado, también se pueden establecer algunas consideraciones para sostener que existen avances en la gestión gubernamental en el manejo de los recursos escasos asignados al sector de los jubilados. De nuevo, de forma similar a lo que ocurre en el tema de presupuesto, esos avances también se explican, en buena medida, por el rol ejercido por los gremios de jubilados, especialmente los que representan a los sectores de la educación y la salud. Así, se puede identificar al menos tres rasgos esenciales

que ahora caracterizan el cumplimiento de las obligaciones derivadas del derecho al beneficio por jubilación en su parte práctica mediante el procedimiento antes señalado.

Por un lado, se encuentra la continuidad en el pago mediante un proyecto de inversión que se alinea con las exigencias de programación y planificación del espacio presupuestario para los pagos y sus modalidades. Actualmente está vigente el “Proyecto de gestión del empleo en el sector público” para el período 2022-2025 con un monto global de USD 1 918 278 698,33. Durante el 2023, que es el primer año del proyecto, se cumplió al 100 % la ejecución programada de USD 230 000 000, cuyo detalle se abordará en el siguiente capítulo. Sin embargo, queda la expectativa de conocer si para 2024 y 2025 se podrá asignar el valor de USD 844 139 349,17 por cada uno de estos años, que es el valor planificado según el número calculado de jubilados cuyo expediente se encuentra en la lista de espera para el pago, pues la asignación presupuestaria debería triplicarse y esto vuelve a plantear el dilema del financiamiento. Por otro lado, está la distribución equilibrada del espacio presupuestario entre todas las entidades de la Función Ejecutiva mediante el ejercicio de priorización para asegurar la entrega equitativa a los beneficiarios. Por último, un tercer rasgo es que el derecho se garantiza mediante un sistema de pagos programado para el ejercicio del año fiscal.



## Capítulo IV

# La brecha en el financiamiento del derecho

### 1. Algunos datos contextuales sobre el pago del derecho

EL COLECTIVO DE los jubilados se ha caracterizado por ser un gremio informado, organizado y articulado a escala nacional, al menos en los sectores de la educación y salud. Así, han recurrido a diversos mecanismos de acción colectiva para ejercer presión política ante la falta de pago oportuno de la compensación jubilar. Entre las medidas de hecho adoptadas se encuentran las movilizaciones, marchas, plantones, declaraciones en medios de comunicación, entre otras. No ocurre lo mismo en el caso de las demás entidades de la Función Ejecutiva, en la que incide el número y la diversidad de las competencias de cada una de las 116 entidades que pertenecen a esta función del Estado <sup>17</sup> (PR, 2023 y MDT, 2016-2022), lo que dificulta la formación de directivas y la organización de las medidas de acción colectiva. Tal acción colectiva se inserta dentro del modelo participativo que desarrolla el texto constitucional, en el que la participación de la ciudadanía es clave para el cumplimiento efectivo de los derechos.

En 2017, se reconocieron deudas históricas con los jubilados del Ministerio de Educación, estimando una deuda global superior a los USD 1200 millones, excluyendo las deudas no reconocidas de los maestros desvinculados entre 2008 y 2010. Este problema, detallado por la Coordinadora de Maestros Jubilados del Ecuador “Alfonso

---

17 Según la información actualizada al 22 de noviembre de 2023, la Función Ejecutiva está integrada por 120 entidades. Sin embargo, para el propósito de esta investigación, se consideran los datos de 2022, año en que se contabilizaron 116 entidades, como se detalla en la tabla 1, debido a que en dicho año se llevó a cabo el levantamiento de la información. Adicionalmente, como se menciona en la introducción, en cuanto al componente cuantitativo de la investigación, se seleccionó como muestra los expedientes validados para el pago y los pagos realizados por el beneficio de jubilación a los beneficiarios de 91 entidades de la Función Ejecutiva, entre los años 2021 y 2023. La muestra excluye a las empresas públicas de esta función del Estado y a las entidades pertenecientes a la banca pública, ya que ambas están reguladas por regímenes especiales y gestionan sus presupuestos de manera autónoma.

Yánez Montero” (2020), incluyó la afectación del derecho a la compensación jubilar, entonces regulada por el Acuerdo Ministerial MDT-2017-094. Un factor clave de la problemática fue la aplicación incorrecta del artículo 47, literal a), de la Losep, que regula la renuncia, en casos que correspondían al literal j), relacionado con el retiro por jubilación. Esta mala práctica provocó que muchos jubilados elegibles perdieran acceso a sus beneficios, desencadenando la reforma del Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185 para corregir esta inequidad y asegurar el derecho a la jubilación.

De esa forma se reivindicó el derecho de los beneficiarios a quienes se les aplicó incorrectamente el mecanismo de desvinculación.

Durante el período de gobierno 2017-2021, se pagaron a los jubilados del magisterio USD 1 259 000 000, beneficiando a 24 468 personas (Coordinadora de Maestros Jubilados del Ecuador “Alfonso Yánez Montero”, 2020). Solo en 2020, el presupuesto aprobado en el marco del Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública fue de USD 170 092 368,27, y hasta octubre de ese año, se canceló a los jubilados del Ministerio de Educación un total de USD 134 905 122,50, lo que representa el 79,31 % del presupuesto asignado (Coordinadora de Maestros Jubilados del Ecuador “Alfonso Yánez Montero”, 2020).

Respecto a la Ley Orgánica Interpretativa de la Disposición General Novena de la LOEI (2019), se asignó un presupuesto de USD 118 619 859,90 para el ejercicio 2020, que corresponde al 54,64 % del total asignado para ese año fiscal. En total, el Ministerio de Educación pagó USD 199,7 millones, equivalente al 70 % del presupuesto total asignado en 2020, beneficiando a 6890 jubilados amparados tanto por la ley interpretativa como por el Acuerdo Ministerial MDT-2018-0185 (Coordinadora de Maestros Jubilados del Ecuador “Alfonso Yánez Montero”, 2020, antecedentes). Ese año, los resultados de la acción colectiva de los jubilados se reflejaron en la conformación de la Comisión Ocasional de Jubilados en la Asamblea Nacional, un canal de diálogo permanente entre la legislatura y la Coordinadora. Pero, además, como una instancia de seguimiento a la ejecución de los cronogramas de pago y al proceso de validación de expedientes.

El 5 de octubre de 2020, los jubilados representados por la Coordinadora firmaron un acta de compromiso con las autoridades de la Asamblea Nacional, su presidente y el presidente de la comisión ocasional de jubilados, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Educación y el Ministerio del Trabajo. El documento reconoce la existencia de una deuda del Estado con los jubilados del Ministerio de Educación de los años 2018, 2019 y 2020, e incluye esta deuda en el presupuesto de 2021 (Coordinadora de Maestros Jubilados del Ecuador “Alfonso Yáñez Montero”, 2020, punto 7). Además, se establecieron varios acuerdos, siendo el más significativo el compromiso del gobierno de asignar USD 100 millones adicionales a lo ya pagado en 2020 al Ministerio de Educación para continuar con el pago del beneficio jubilar en el marco de los acuerdos ministeriales 185 y 144 y la ley interpretativa, según el siguiente detalle:

- USD 40 millones en efectivo para los jubilados amparados en la ley interpretativa.
- USD 25 millones 600 mil en efectivo para los jubilados del Ministerio de Educación (priorizados y obligatorios).
- USD 14 millones 400 mil en bonos para los jubilados del Ministerio de Educación amparados en el acuerdo 185 (2015, 2016 y 2017).
- USD 20 millones en bonos para los jubilados del Ministerio de Educación amparados en el acuerdo 144. (Coordinadora de maestros jubilados del Ecuador “Alfonso Yáñez Montero”, 2020, punto 1)

Otro compromiso significativo incluía un cronograma de pagos a ejecutarse durante los dos últimos meses de 2020. Este cronograma contemplaba el pago a 512 jubilados del Ministerio de Educación, quienes debían recibir su compensación en efectivo, de acuerdo con los acuerdos ministeriales 185 y 144, y a 2500 jubilados amparados por la ley interpretativa mencionada anteriormente. El desembolso de los USD 100 millones estaba programado (Coordinadora de Maestros Jubilados del Ecuador “Alfonso Yáñez Montero”, 2020), y es desde entonces que se consolidó el esquema de pagos programados como un mecanismo de la política pública para gestionar las desvinculaciones orientadas a acceder al beneficio jubilar.

### **1.1. Programa de “Reconocimiento del estímulo económico por jubilación a ex servidores amparados en el A. M. MDT-2019-0144”**

En un principio, el reconocimiento del beneficio por jubilación para el sector del magisterio no estaba completamente definido. La problemática jurídica involucraba tres aspectos cruciales. En primer lugar, la Disposición General Novena de la LOEI no correspondía con lo estipulado en la Disposición Transitoria Vigésimoprimera de la Constitución, dado que el estímulo a la jubilación establecido constitucionalmente no equivale a la indemnización por supresión de partidas mencionada en la Disposición General Primera de la Losep, independientemente de cómo se calcule. Las prescripciones en la Disposición General Novena de la LOEI debían ser interpretadas y ejecutadas conforme lo dictado en el artículo 129 de la LOSEP, que expone la Disposición Transitoria Vigésimoprimera de la Constitución (Ley Orgánica Interpretativa de la Disposición General Novena de la LOEI, 2019, parte considerativa).

Un segundo aspecto a considerar era que, para 2019 —más de una década después de la promulgación de la CRE—, el Estado enfrentaba la obligación de cumplir con sentencias ejecutorias en las provincias de El Oro, Santa Elena, Guayas, Manabí, Cañar y Chimborazo. En estas, los jueces habían ordenado que el Ministerio de Educación procediera a la reliquidación y pago de la compensación económica a las y los jubilados del magisterio nacional, conforme lo establecido en la Disposición Transitoria Vigésimoprimera de la Constitución (Ley Orgánica Interpretativa de la Disposición General Novena de la LOEI, 2019, parte considerativa). En tercer lugar, al promulgarse la LOEI, la legislatura no había tomado en cuenta a los docentes que se habían jubilado durante los años 2008, 2009 y 2010, lo que resultó en un trato discriminatorio hacia estos profesionales en comparación con aquellos que se jubilaron a partir de 2011, a pesar de haber prestado servicios por la misma cantidad de años (*Ibid.*).

A nivel jurídico, el problema se resolvió con la emisión de la Ley Orgánica Interpretativa de la Disposición General Novena de la LOEI en 2019. Este artículo reconoció el derecho a la jubilación para todos

los docentes que se acogieron a esta opción a partir del 20 de octubre de 2008, aplicando las mismas condiciones y términos establecidos en el artículo 129 de la Losep y en el artículo 125, literal c, de la LOEI. La liquidación se realizaría basándose en el SBU del trabajador privado vigente a la fecha de presentación de la solicitud de jubilación. Esta decisión generó un impacto presupuestario considerable, ya que los montos entregados inicialmente a los docentes, como estímulo a la jubilación, resultaron ser inferiores, lo que requirió que el Ministerio de Educación aplicara un proceso de reliquidación, considerando esos valores como un anticipo al valor recalculado a recibir.

El costo derivado de la aplicación de esta ley a los beneficiarios perjudicados, sumado al costo de las desvinculaciones defectuosas realizadas al aplicar la figura de la renuncia en lugar del retiro para acogerse a la jubilación, exigió la organización de pagos según una metodología de priorización. Esto dio lugar a que el Ministerio de Educación administrara de manera autónoma el proyecto “Reconocimiento del estímulo económico por jubilación a exservidores amparados en el A.M. MDT-2019-0144” (CUP: 91400000.0000.385985). La Secretaría Nacional de Planificación determinó que este proyecto estaba alineado al Objetivo No. 5 del Plan Nacional de Desarrollo, denominado Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, por lo que emitió un dictamen de actualización de prioridad para el período de noviembre de 2020 a diciembre de 2022. El monto total fue de USD 193 425 931,59. En este contexto, la planificación de la ejecución del proyecto mencionado se configuró de la siguiente manera:

**Tabla 10**  
Proyección de ejecución del pago de jubilados

| Año   | Presupuesto asignado |
|-------|----------------------|
| 2020  | 25 698 335,00        |
| 2021  | 77 727 596,59        |
| 2022  | 90 000 000,00        |
| Total | 193 425 931,59       |

Fuente: Mineduc (2022). Elaboración: Jorge Benavides y Lorena Castellanos.

## 1.2. El programa de reforma institucional de la gestión pública

Desde su creación, el beneficio por jubilación ha sido financiado con deuda soberana y mediante proyectos de inversión, dos métodos de manejo muy delicados tanto por su sostenibilidad en el tiempo como por su concepción. A diferencia de ser institucionalizado dentro de la contabilidad gubernamental como el gasto permanente que realmente es, este beneficio se ha manejado como si fuese un proceso provisional, similar a otras formas de desvinculación del sector público.<sup>18</sup> Esto se debe, en gran medida, a que la cobertura del beneficio por jubilación no se realiza a partir de una visión actuarial; es decir, falta un cálculo prospectivo que permita estimar de manera oportuna el monto global anual necesario para que el Estado cubra estas obligaciones con todas las entidades de la Administración pública.

Lo óptimo sería establecer una dependencia institucional dependiente del MDT o el MEF, dotada de las competencias necesarias para gestionar el reconocimiento y cumplimiento del beneficio por jubilación como un derecho permanente y desde una perspectiva de contabilidad gubernamental. Hasta ahora, el acceso a este derecho se ha garantizado mediante proyectos de inversión. En el ámbito de las entidades de la Función Ejecutiva, se han diseñado e implementado dos programas y un proyecto de inversión para asegurar el pago del beneficio por jubilación: 1) el programa “Reconocimiento del estímulo económico por jubilación a ex servidores amparados en el A.M. MDT-2019-0144”, mencionado anteriormente; 2) el Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública; y 3) el Proyecto de Gestión del Empleo en el Servicio Público.

Con el Decreto Ejecutivo Nro. 1212 del 14 de octubre de 2016, se dispuso la supresión del Comité de Gestión Pública Interinstitucional,<sup>19</sup> cuya Disposición General Segunda establece que “Las competen-

---

18 Es importante recordar que el artículo 286 de la Constitución estipula que los egresos permanentes deben financiarse con ingresos permanentes.

19 El Comité de Gestión Pública Interinstitucional fue establecido mediante el Decreto Ejecutivo 729, publicado en el Registro Oficial 439 el 3 de mayo de 2011. Su propósito era coordinar la implementación del modelo de reestructuración de la gestión pública institucional de la Función Ejecutiva, así como mantener el direccionamiento estratégico interinstitucional.

cias, atribuciones, recursos y proyectos que estaban a cargo del Comité de Gestión Pública Interinstitucional, serán ejercidos por la Secretaría Nacional de la Administración Pública, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el MEF y el MDT, de acuerdo a la materia de su competencia, a fin de velar por la continuidad de los proyectos coordinados por el Comité”. Este comité estuvo a cargo del diseño e implementación del Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública, con CUP 30400000.1780.7402 y un plazo de ejecución de 132 meses, desde enero de 2011 hasta diciembre de 2021. Sin embargo, con la eliminación del comité, la administración del programa se asignó al MDT.

En 2020, la entonces Secretaría Técnica de Planificación “Planifica Ecuador”, hoy Secretaría Nacional de Planificación, emitió una actualización de dictamen de prioridad mediante el Oficio Nro. STPE-SIP-2020-0118-OF, fechado el 2 de marzo de 2020. Esta actualización estableció la ejecución del programa para 2020-2021 con un monto de USD 2 105 162 270,54. El programa original, diseñado para el período 2011-2021, contaba con un monto total de USD 4 736 174 681,49 y cuatro componentes, de los cuales, para 2021, solo el componente número 3, “Elaboración e implementación de Planes de Inversión de Reforma Institucional (PIRI’s) y de desvinculación en las Instituciones Públicas de la Función Ejecutiva y Otras Funciones del Estado”, estaba vigente con actividades pendientes. Durante 2020, 2021 y 2022, en este componente se ejecutaron los pagos a favor de los jubilados.

En 2022, el gobierno asignó un total de USD 310 millones para el pago de la compensación económica por jubilación: USD 220 millones ejecutados por el Ministerio del Trabajo con cargo al “Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública” (que incluye al MSP, Mineduc según el Acuerdo MDT-2019-185 y otras instituciones); y USD 90 millones pagados por el Mineduc con cargo al proyecto “Reconocimiento del estímulo económico por jubilación a ex servidores amparados en el A.M. MDT-2019-0144” (exclusivo para el Mineduc). Además, el Mineduc gestionó varias reformas presupuestarias para destinar un valor adicional de USD 2 560 239,74 para el pago de compensaciones jubilares, llevando el total asignado y

pagado en 2022 a USD 311 940 021,80. Se planificó que, de este valor, los pagos se realizaran de la siguiente manera: USD 155 millones en efectivo y USD 155 millones en bonos (sin incluir los saldos gestionados por el Mineduc), según la distribución contemplada en las tablas 11 y 12 (ver tabla 11 y tabla 12).

**Tabla 11**  
**Valores unificados de distribución por forma de pago**  
**(valor total de USD 310 millones), 2022**

| Sector/instituciones                  | Asignación presupuestaria 2022                              |
|---------------------------------------|---|
| Mineduc (61,29 %)                     | USD 190 (USD 140: USD 90 Acuerdo 185 + USD 50 Acuerdo 144)  |
| Efectivo                              | USD 50 (USD 46 Acuerdo 185 + USD 4 Acuerdo 144)<br>USD 25*  |
| Bonos                                 | USD 90 (USD 4 Acuerdo 185 + USD 86 Acuerdo 144)<br>USD. 25* |
| Ministerio de Salud Pública (20,96 %) | USD 65  |
| Efectivo                              | USD 30<br>USD 15*   |
| Bonos                                 | USD. 20   |
| Otras instituciones (17,74%)          | USD 55  |
| Efectivo                              | USD 20<br>USD 15*   |
| Bonos                                 | USD 20  |
| Total                                 | USD 310 (USD 155 efectivo + USD 155 bonos)                  |

\* Asignación adicional constituida por los valores gestionados por Mineduc (diciembre, 2022).

Fuente: MDT (2022). Elaboración: Jorge Benavides y Lorena Castellanos.

Tabla 12  
Detalle de ejecución en porcentajes

| Institución                     | Monto de ejecución   | Asignación 2022 (millones de USD) | Porcentaje de ejecución  |
|---------------------------------|--|-----------------------------------|--|
| Ministerio de Educación Mineduc | 192 560 239,74<br>(99 857 669,75 MDT +<br>92 702 569,99 Mineduc) | USD 190*                          | 101,34 %*<br>incluye el valor adicional gestionado por Mineduc |
| Ministerio de Salud             | 64 845 586,93  | USD 65                            | 99,76 %  |
| Otras instituciones*            | 54 319 273,81  | USD 55                            | 98,76 %  |
| Total                           | 311 940 021,80   | USD 310                           | 100,62 %   |

Fuente: MDT (2022) y Mineduc (2022). Elaboración: Jorge Benavides y Lorena Castellanos.

Con corte al 31 de diciembre de 2022, la deuda global por compensación económica a favor de los jubilados ascendió a USD 801 200 720,59, correspondiente a 16 074 expedientes validados. Esta cifra incluye aportes del Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación según el Acuerdo MDT-2019-185 y otras entidades. Durante 2022, mediante pagos trimestrales realizados en marzo, junio, septiembre y diciembre, se logró abonar a 6300 beneficiarios, de los cuales 4449 fueron cubiertos por el MDT y 1851 por el Mineduc, representando aproximadamente el 38,93 % de la deuda. Es importante destacar que esta deuda aumenta continuamente a medida que más servidores se jubilan. Los detalles específicos de los beneficiarios se pueden consultar en la tabla 13.

Tabla 13  
Detalle de beneficiarios por institución

| Institución                       | Número de beneficiarios       | Porcentaje |
|-----------------------------------|-------------------------------|------------|
| Ministerio de Educación           | 4021 (2170 MDT +1851 Mineduc) | 63,82 %    |
| Ministerio de Salud               | 1201                          | 19,06 %    |
| Otras instituciones (cerca de 50) | 1078                          | 17,11 %    |
| Total:                            | 6300                          | 100 %      |

Fuente: MDT (2022) y Mineduc (2022). Elaboración: Jorge Benavides y Lorena Castellanos.

Tomando como referencia el año de desvinculación, el pago global efectuado en 2022 cubrió el beneficio a los jubilados desvinculados hasta finales de 2018 y el primer trimestre de 2019. Esto implica que, aunque la asignación presupuestaria y el pago del beneficio jubilar en 2022 fueron significativos y los más consistentes de los últimos años, persiste un retraso de cuatro años en la deuda, que representa aproximadamente el 60 % del total. Esta situación evidencia que el beneficio por jubilación en la Función Ejecutiva es un claro ejemplo de derechos desfinanciados, debido a la brecha entre la demanda creciente de garantizar el acceso al derecho para un número cada vez mayor de beneficiarios y los recursos limitados del Estado, en un marco de crisis económica estructural.

### 1.2.1. El proyecto de gestión del subsistema de empleo en el servicio público

Con el Oficio Nro. SNP-SNP-SGP-2022-0271-O del 28 de octubre de 2022, la Secretaría Nacional de Planificación emitió un dictamen de prioridad para el período 2023-2025, asignando un presupuesto total de USD 1 918 278 698,33 al “Proyecto de gestión del subsistema de empleo en el servicio público”, CUP 113150000.0000.388033. Este proyecto, administrado por el Viceministerio del Servicio Público del Ministerio del Trabajo a través de la Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público, tiene como objetivo cubrir el pago del beneficio jubilar a aproximadamente 36 972 beneficiarios, según la disponibilidad presupuestaria anual, a lo largo de todo el período de vigencia del proyecto (ver tabla 14).

Tabla 14

#### Ejecución aprobada para el Proyecto de Gestión del Subsistema de Empleo del Sector Público

| Años  | Total en USD     |
|-------|------------------|
| 2023  | 230 000 000,00   |
| 2024  | 844 139 349,17   |
| 2025  | 844 139 349,17   |
| Total | 1 918 278 698,33 |

Fuente: MDT (2023). Elaboración: Jorge Benavides y Lorena Castellanos.

Conforme al dictamen de prioridad mencionado anteriormente, para el año 2023 se ha asignado inicialmente un presupuesto de USD 230 millones para ser ejecutado bajo el “Proyecto de gestión del subsistema de empleo en el servicio público”. Este proyecto de inversión tiene como objetivo fortalecer el sistema integrado de desarrollo del talento humano del servicio público ecuatoriano, específicamente en el componente de desvinculaciones, que constituye uno de los ejes centrales del subsistema de gestión del empleo. La ejecución de este proyecto busca mejorar la calidad de los servicios que ofrecen las instituciones públicas, mediante una aplicación eficiente y planificada de las modalidades de desvinculación del servicio público establecidas en la legislación, además de reconocer el beneficio económico por desvinculación conforme al régimen laboral aplicable a los servidores del Estado en casos específicos. Además, se pretende reforzar la carrera administrativa basada en el mérito y fomentar la incorporación de profesionales que respondan a las necesidades institucionales y a nuevos modelos de gestión pública (MDT, 2021c).

A fecha del 19 de enero de 2023, el MDT planificó pagos por un total de USD 229 664 871,12, cantidad derivada de un cálculo promedio basado en los montos específicos asignados a los beneficiarios con expedientes validados, distribuidos de la siguiente forma: USD 99 664 871,12 en efectivo (43,48 %) y USD 130 000 000 en bonos (56,52 %) (MDT, 2023). El objetivo para 2023 es pagar el beneficio jubilatorio a un promedio de 4285 beneficiarios de instituciones como el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud Pública y otras entidades (OI), mediante un sistema de pagos programados (ver tabla 15).<sup>20</sup>

---

20 El esquema ideal para la realización de los pagos debería abarcar tres períodos: marzo, junio y septiembre. Este enfoque permitiría mantener libre el último trimestre del año para facilitar la gestión de los saldos de los pagos trimestrales y de cualquier presupuesto adicional que pueda asignar el Ministerio de Economía y Finanzas, así como para el cierre del ejercicio presupuestario. Los saldos de los pagos generalmente ocurren cuando el beneficiario rechaza recibir su compensación jubilar a través de bonos del Estado, por fallecimiento del beneficiario, correcciones en los montos del beneficio jubilar o por deudas del beneficiario con el Estado, entre otras situaciones.

Tabla 15  
Ejemplo del sistema de pagos programados previstos para el 2023

| Sector/<br>instituciones    | Asignación<br>presupuestaria<br>vigente 2023 | Frecuencia de pago |              |                  |       |                          |                  | Expedientes aprox. |                          |               |                  |                               |               |                  |       |
|-----------------------------|--|--------------------|--------------|------------------|-------|--------------------------|------------------|--------------------|--------------------------|---------------|------------------|-------------------------------|---------------|------------------|-------|
|                             |  | Marzo              |              |                  | Junio |                          |                  |                    | Septiembre*              |               |                  |                               |               |                  |       |
|                             |  | Valor              | Priorización | Fecha de<br>pago | Valor | Priorización             | Fecha de<br>pago |                    | Valor                    | Priorización  | Fecha de<br>pago |                               |               |                  |       |
|                             |  |                    |              |                  |       |                          |                  |                    |                          |               |                  | Valor                         | Priorización  | Fecha de<br>pago | Valor |
| Efectivo                    | 50 000 000,00                                | 16 666 666,67      |              | 16 666 666,67    |       | 15 a 31 de marzo de 2022 | 16 666 666,67    |                    | 15 a 30 de junio de 2022 | 16 666 666,67 |                  | 15 a 30 de septiembre de 2022 | 16 666 666,67 |                  | 2612  |
| Bonos                       | 90 000 000,00                                | 30 000 000,00      |              | 30 000 000,00    |       | 1 de marzo de 2022       | 30 000 000,00    |                    | 1 de junio de 2022       | 30 000 000,00 |                  | 1 de septiembre de 2022       | 30 000 000,00 |                  |       |
| Ministerio de Educación     | 140 000 000,00                               | 46 666 666,67      |              | 46 666 666,67    |       |                          | 46 666 666,67    |                    |                          | 46 666 666,67 |                  |                               | 46 666 666,67 |                  | 933   |
| Efectivo                    | 30 000 000,00                                | 10 000 000,00      |              | 10 000 000,00    |       |                          | 10 000 000,00    |                    |                          | 10 000 000,00 |                  |                               | 10 000 000,00 |                  |       |
| Bonos                       | 20 000 000,00                                | 6 666 666,67       |              | 6 666 666,67     |       |                          | 6 666 666,67     |                    |                          | 6 666 666,67  |                  |                               | 6 666 666,67  |                  |       |
| Ministerio de Salud Pública | 50 000 000,00                                | 16 666 666,67      |              | 16 666 666,67    |       |                          | 16 666 666,67    |                    |                          | 16 666 666,67 |                  |                               | 16 666 666,67 |                  |       |
| Efectivo                    | 19 664 871,12                                | 6 554 957,04       |              | 6 554 957,04     |       |                          | 6 554 957,04     |                    |                          | 6 554 957,04  |                  |                               | 6 554 957,04  |                  |       |
| Bonos                       | 20 000 000,00                                | -                  |              | -                |       |                          | 20 000 000,00    |                    |                          | 20 000 000,00 |                  |                               | -             |                  |       |
| Otras instituciones*        | 39 664 871,12                                | 6 554 957,04       |              | 6 554 957,04     |       |                          | 6 554 957,04     |                    |                          | 6 554 957,04  |                  |                               | 6 554 957,04  |                  |       |
| Total                       | 229 664 871,12                               | 69 888 290,38      |              | 69 888 290,38    |       |                          | 69 888 290,38    |                    |                          | 69 888 290,38 |                  |                               | 69 888 290,38 |                  | 4285  |

\*Se incluyen los sobrantes de ejercicios anteriores para completar los techos asignados.  
Fuente: MDT (2023). Elaboración: Jorge Benavides y Lorena Castellanos.

Al revisar los datos finales de ejecución de 2023, se observa que los resultados alcanzados se alinean estrechamente con la planificación inicial, presentando variaciones mínimas. El número total de beneficiarios que recibieron la compensación por jubilación ascendió a 4702, conforme a los detalles presentados en la tabla siguiente (ver tabla 16):

**Tabla 16**  
Ejecución de pagos del beneficio jubilar durante el ejercicio económico 2023

| Institución       | Modalidad de pago | Expedientes | Monto                 |
|-------------------|-------------------|-------------|-----------------------|
| Mineduc           | Efectivo          | 1171        | 50 142 546,00         |
|                   | Bonos             | 1.794       | 89 896 235,00         |
| Subtotal Mineduc: |                   | <b>2965</b> | <b>140 038 781,00</b> |
| MSP               | Efectivo          | 532         | 30 279 451,54         |
|                   | Bonos             | 406         | 19 757 713,50         |
| Subtotal MSP:     |                   | <b>938</b>  | <b>50 037 165,14</b>  |
| OI                | Efectivo          | 397         | 20 169 995,06         |
|                   | Bonos             | 402         | 19 812 642,50         |
| Subtotal OI:      |                   | <b>799</b>  | <b>39 982 637,56</b>  |
| Total general:    |                   | <b>4702</b> | <b>230 058 583,70</b> |

Fuente: MDT, Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público. Elaboración: Jorge Benavides y Lorena Castellanos.

## 2. Metodología de priorización para el pago

En la presente sección se examinan los componentes de la metodología utilizada para priorizar los pagos, en conformidad con lo establecido en la CRE y como se ha regulado mediante el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185. Este acuerdo establece las “Directrices para los procesos de desvinculación de servidoras y servidores con nombramiento permanente con el fin de acogerse al retiro por jubilación” (MDT, 2018), así como el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136, que regula las “Directrices de los requisitos para el proceso de pago del beneficio por retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los servidores públicos sujetos al Código del Trabajo” (MDT, 2023).

## 2.1. Los factores de priorización

La priorización es un componente de la política pública, diseñado e incluido inicialmente en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185. Este mecanismo cumple con la obligación estatal de proporcionar atención prioritaria, conforme al artículo 35 de la CRE, a personas adultas mayores, con discapacidad, que padecen enfermedades catastróficas o de alta complejidad, y en situación de doble o triple vulnerabilidad. Además, garantiza el orden en los pagos de acuerdo con los requisitos establecidos en la normativa y sujeta a la disponibilidad presupuestaria determinada por el ente rector de economía y finanzas públicas.

Esta herramienta técnica fue diseñada para regular los procesos de desvinculación de las personas servidoras del Estado, tanto del régimen general del servicio público, previsto en la Losep, como de los regímenes especiales, con el fin de garantizar su acceso al beneficio jubilar. El diseño respondió a la necesidad de planificar las desvinculaciones de personal de acuerdo con el ejercicio fiscal anual y controlar el flujo de presupuesto destinado a los pagos, respetando los requisitos específicos establecidos por el régimen jurídico aplicable a los beneficiarios. En la práctica, sus disposiciones, especialmente las de carácter presupuestario y metodología de priorización para el pago, también se aplicaron a casos de personas cuya relación laboral con las entidades del sector público estaba regulada por el CT, debido a las limitaciones presupuestarias para entregar el beneficio en efectivo de manera inmediata tras la desvinculación.

Este es el antecedente para que, en noviembre de 2023, el MDT emitiera el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136, que estableció directrices para el proceso de pago del beneficio por retiro voluntario a la jubilación para los servidores públicos sujetos al CT. Este acuerdo contempló el establecimiento de un orden de prelación para el pago del beneficio, siempre y cuando se cumplan los requisitos presupuestarios y legales vigentes (Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136, artículo 1). Siguiendo el enfoque metodológico del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185, este segundo acuerdo establece factores y puntajes para garantizar la atención prioritaria a beneficiarios en condición de discapacidad, enfermedad catastrófica o quienes se hayan acogido a la jubilación por invalidez.

Ahora bien, en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185, para determinar la priorización de los pagos de los procesos de desvinculación de los exservidores con nombramiento permanente que cumplan con los requisitos legales vigentes para acogerse al retiro por jubilación,<sup>21</sup> se realiza una calificación derivada de la sumatoria de tres factores (Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185, Anexo):

- **Edad actual.**- Se calcula la edad en años del servidor con nombramiento permanente a la fecha de realización de la corrida de la metodología de priorización señalada en este Acuerdo Ministerial, otorgando el puntaje de acuerdo al siguiente cuadro:

| Edad actual      | Puntos |
|------------------|--------|
| 70 años o más    | 4      |
| Menos de 70 años | 2      |

- **Condiciones complementarias de orden médico del exservidor con nombramiento permanente.**- Asigna una puntuación si el servidor con nombramiento permanente que se desvinculó acredita discapacidad o enfermedad catastrófica debidamente certificada por la autoridad competente:

| Condiciones complementarias de orden médico            | Puntos |
|--|--------|
| Discapacidad y enfermedad catastrófica                 | 4      |
| Discapacidad   | 3      |
| Enfermedad catastrófica                                | 3      |
| Sin condición complementaria de orden médico adicional | 1      |

- **Fecha de desvinculación.**- Se califica este factor de acuerdo con la fecha en la que el exservidor con nombramiento permanente se desvinculó de la institución:

| Fecha de desvinculación          | Puntos |
|----------------------------------|--------|
| Hasta el 31 de diciembre de 2015 | 4      |
| A partir del 1 de enero de 2016  | 2      |

21 Determinados en los Acuerdos Ministeriales Nos. MDT-2016-100; MDT-2017-0063; MDT-2017-0094 reformado; y el presente Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185.

Para el otorgamiento del puntaje de este factor, se toma en cuenta el día, mes y año correspondientes a la fecha de desvinculación de cada uno de los servidores con nombramiento permanente. Una vez calificados todos los factores según los parámetros previamente establecidos, se determina un porcentaje de ponderación para cada uno. Posteriormente, se multiplica este porcentaje por los puntos obtenidos en la calificación mencionada; de esta manera, se calcula el puntaje ponderado por cada factor. El puntaje final resulta de la sumatoria del puntaje ponderado de los factores, con un puntaje máximo de cuatro (4) puntos para cada servidor con nombramiento permanente. El porcentaje de ponderación para cada factor se detalla en el siguiente cuadro:

| No.              | Factores   | Porcentaje de ponderación por factor |
|------------------|--|--------------------------------------|
| 1                | Edad actual  | 40 %                                 |
| 2                | Condiciones de orden médico del servidor con nombramiento permanente | 30 %                                 |
| 3                | Fecha de desvinculación  | 30 %                                 |
| Porcentaje total |  | 100 %                                |

Así, los expedientes se enlistan en orden descendente según el número total de puntos obtenidos, priorizando el pago del beneficio contemplado en el artículo 129 de la Losep a los exservidores con nombramiento permanente, del mayor al menor puntaje alcanzado. En el ámbito jurídico del Código del Trabajo, con el fin de equilibrar la disponibilidad presupuestaria asignada por el ente rector de las finanzas públicas, desde 2017 hasta noviembre de 2023, se implementó una metodología de priorización para los expedientes validados destinados a la indemnización por retiro voluntario por acogerse a la jubilación del personal amparado bajo el Código del Trabajo. Hasta antes de la emisión del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136, esta metodología se basaba en los parámetros aplicados por la normativa para la compensación jubilar del personal de la Losep. Para ello, se consideraban los siguientes puntajes:

| Fecha de desvinculación   | Puntos |
|---|--------|
| Si posee 70 años al momento de corrida, invalidez, discapacidad o enfermedad catastrófica | 2      |
| Sin condición   | 1      |

Y, una vez determinada la ponderación para cada expediente, se elaboraba la lista siguiendo el siguiente orden:

- Puntaje (de mayor a menor).
- Fecha de salida (de la más antigua a la más reciente).
- Edad del exservidor en la fecha de la corrida (de mayor a menor).

Con la entrada en vigencia del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136, se estableció que, para efectos de la priorización del pago, se considerará el orden de fecha de desvinculación de la institución por retiro voluntario, desde la más antigua a la más reciente (Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136, artículo 8). Particularmente, se determinó la posibilidad de utilizar hasta un diez por ciento (10 %) del presupuesto anual asignado al proceso de pago del beneficio por retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los servidores públicos sujetos al régimen del Código del Trabajo en instituciones del Estado, para atender a beneficiarios que acrediten invalidez, porcentaje de discapacidad grave, muy grave o completa o enfermedad catastrófica (Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136, artículo 8, inciso segundo, y Anexo). Además, los factores y puntajes previstos en la metodología cambiaron, según el siguiente detalle que ahora se aplica para hacer la priorización de expedientes para el pago (Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136, Anexo):

| Priorización de expedientes por factores | Puntaje |
|--|---------|
| Discapacidad grave, muy grave o completa | 1       |
| Enfermedad catastrófica                  | 1       |
| Jubilación por invalidez                 | 1       |

Así, una vez determinada la ponderación para cada expediente, se elabora la lista según el siguiente orden:

- Fecha de salida (de más antigua a más reciente).
- Puntaje (de mayor a menor).

## **2.2. Las modalidades de pago**

La normativa también prevé el pago con bonos del Estado, según el artículo 129 de la Losep. El reglamento de la dicha ley, artículo 288, establece que, para proceder al pago de la compensación económica por jubilación y retiro voluntario para los beneficiarios menores de 70 años, se pagará en bonos del Estado si no hubiere disponibilidad presupuestaria suficiente.

Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas establece las características y condiciones financieras de los bonos. Asimismo, el artículo 131 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas estipula: “Pago de obligaciones con recursos de deuda. - En ningún caso las entidades del sector público entregarán certificados, bonos y otros títulos de deuda pública en pago de obligaciones por remuneración al trabajo, que no provengan de dictámenes judiciales o las establecidas por ley. Para otro tipo de obligaciones, además del pago en efectivo, se podrán otorgar en dación de pago, activos y títulos-valores del Estado con base en un justo precio y por acuerdo de las partes”.

Para los beneficiarios mayores de 70 años, que acrediten invalidez, un porcentaje de discapacidad grave, muy grave o completa, o enfermedad catastrófica, o que correspondan al régimen especial del CT, el pago del beneficio por jubilación se realiza en efectivo. Finalmente, para que se efectúe el pago, se activa la figura de dación en pago y se firma un convenio con el beneficiario, pues esta forma de pago requiere del acuerdo de las partes y, especialmente, de la aceptación de la modalidad de pago.

## **3. El problema del abuso del derecho en acciones constitucionales y judiciales**

Un problema que genera distorsiones considerables es el uso abusivo de acciones constitucionales y legales para saltarse el orden fijado y así acceder al pago de la bonificación por jubilación. Mediante acciones judiciales, se deja de lado la aplicación del orden de priorización derivado de la metodología prevista por el ministerio encargado. El reclamo judicial implica presionar para el pago del bono por fuera

del procedimiento establecido, con la particularidad de que, en los casos analizados, no estaba en discusión el reconocimiento del derecho al beneficio jubilar porque el monto estaba establecido en las actas de finiquito, excepto en un caso donde se impugnó el acta.

Al respecto es necesario distinguir que, mientras las acciones judiciales laborales respetan la naturaleza del procedimiento regulado en la normativa para acceder al derecho, las acciones constitucionales disponen el pago a título de reparación económica, incluso de manera ilegítima, incluyendo el pago de intereses. Esto conlleva el agravante de desnaturalizar la acción de protección de derechos, que está diseñada para declarar la violación y no para la declaración de existencia de un derecho.

Esta situación se agrava aún más debido a que las entidades, especialmente las grandes, presentan una gran carga burocrática y no realizan de manera oportuna el proceso de planificación, lo que impide que los beneficiarios accedan a sus derechos a tiempo. Esto resulta en una pérdida de tiempo valioso que debería emplearse para que el MDT realice el análisis de cumplimiento de requisitos y añada al beneficiario a la lista de espera.

A continuación se analizan algunos de los casos señalados, donde el uso inadecuado de acciones judiciales se manifiesta en aspectos como el pago de intereses como medida de reparación económica, la activación de una acción de protección cuando ya era aplicable el ejercicio de la priorización, o el acceso al beneficio sin la documentación habilitante que justifique el cumplimiento de requisitos legales. Además, se destaca el abuso de la acción de protección para acceder al pago de la bonificación sin cumplir con los criterios de la metodología para la priorización, es decir, edad, condiciones de orden médico y fecha de desvinculación.

Con el Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2022-01155-OF, del 23 de septiembre de 2022, el Ministerio de Educación informó al MDT sobre siete procesos judiciales en los que se demandó a este ministerio y se le obligó al pago de beneficios jubilares a varios ex-servidores. Principalmente, se solicitó “considerar la priorización de pago y habilitar el recurso existente para cancelar el valor adeudado

en las sentencias mediante el ‘Proyecto de Reforma Institucional de la Gestión Pública’”. Se enfatizó que las sentencias buscan resarcir la falta de priorización adecuada que debió reconocerse en su momento, lo cual debe aplicarse en futuras acciones presentadas contra esta cartera de Estado por incumplimiento en el pago de jubilaciones.

Por su parte, con el Oficio Nro. MDT-SFSP-2022-2280-O, del 1 de octubre de 2022, el MDT comunicó los resultados de la revisión técnica de los siete casos mencionados, en relación con los incentivos jubilares. Estos procesos son clave para identificar los perfiles de acciones que desnaturalizan las garantías jurisdiccionales, como se analizará a continuación:

#### ***a. Pago de intereses como medida de reparación económica:***

En el Proceso No. 16331-2022-00128, la señora Gloria Getrudis Toinga Silva presentó una acción de protección contra el Ministerio de Educación, alegando que, pese a haber prestado servicios como conserje y habersele reconocido el derecho a recibir la compensación por retiro voluntario con el respectivo certificado de pago en 2016, sus reclamos no fueron atendidos y el pago no se efectuó. El juzgador constitucional de primer nivel declaró la vulneración de los derechos de atención prioritaria, seguridad jurídica y petición, considerando que la omisión de la entidad demandada causó la lesión de estos derechos. Como medida de reparación económica, se dispuso que la entidad demandada pagara a la accionante la compensación por retiro voluntario, incluyendo “los respectivos intereses de ley generados” (Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Pastaza, 2022).<sup>22</sup>

Al revisar el expediente del beneficio jubilar de la accionante, se constató que el MDT había emitido el aval de ejecución de pago con Oficio Nro. MDT-SFSP-2022-2019-O de 7 de septiembre de 2022, por un monto de USD 48 612.00 y que la exservidora recibió el pago de su beneficio jubilar poco tiempo después de emitida la sentencia constitucional, como efecto de la priorización. Esto evidencia el uso abusivo de la garantía jurisdiccional, pues la normativa ya contempla una metodología diseñada para efectivizar el trato prioritario y la

---

<sup>22</sup> Decisión ratificada con la sentencia de 13 de abril de 2022, emitida por el tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Pastaza.

acción fue presentada para eludir el orden establecido para recibir el pago, cuando, por efecto del ejercicio de priorización, la beneficiaria ya estaba incluida en el grupo que recibiría el pago y en el proceso constitucional no se evidenció alguna condición de salud o discapacidad que justificara un pago prioritario frente al resto de beneficiarios.

Este caso también refleja un uso excesivo de las potestades judiciales en el ámbito de la reparación integral, ya que el juzgador constitucional de primer nivel no solo dispuso el pago de la compensación por retiro voluntario por un monto de USD 48 612,00, sino también el pago por concepto de intereses, que ascendió a USD 28 913,30. Esto resultó en un monto total reconocido a favor de la accionante de USD 77 525,30 (Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua, 2022), representando un trato inequitativo frente al resto de los beneficiarios del derecho. Al respecto, el MDT señaló que dentro del Programa de Reforma de la Gestión Pública no se gestionan ni tramitan rubros que estén fuera de la revisión técnica del cálculo del monto correspondiente a los incentivos jubilares, como en este caso, un valor correspondiente a intereses (Oficio Nro. MDT-SFSP-2022-2280-O de 1 de octubre de 2022). Esta posición institucional se justifica en la medida en que el ejercicio de priorización está establecido precisamente para asegurar a los beneficiarios un trato equitativo en el acceso al derecho.

#### ***b. Activación de acción de protección cuando ya era aplicable el ejercicio de priorización***

En el proceso No. 11203-2021-02092, el señor Juan María Angamarca presentó una acción de protección contra el Ministerio de Educación. Indicó que, habiendo prestado servicios como docente, al momento de su desvinculación de la institución en 2019, se verificó que cumplía los requisitos para recibir la compensación económica para acogerse a la jubilación especial por vejez-discapacidad y se emitió el respectivo documento de compromiso de pago. Sin embargo, el pago no se ha efectuado, a pesar de ser una persona con discapacidad visual del 100 %. El juzgador constitucional de primer nivel aceptó la demanda y dispuso que el MF, a la brevedad administrativa posible, asigne los recursos necesarios al Mineduc para que, de manera prioritaria, realice

el pago de la compensación jubilar a favor del accionante por USD 35 400, sin incluir intereses (Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja, provincia de Loja, 2021).<sup>23</sup>

En el proceso No. 11203-2021-02092, la señora Lidia Agripina Escobar Lapo presentó una demanda laboral en procedimiento sumario en contra del Ministerio de Educación. La señora Escobar argumentó que se desvinculó de la institución en 2018 y que en el acta de finiquito se reconoció su derecho a percibir la compensación por retiro voluntario, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria y la priorización. Sin embargo, el pago no se ha realizado. El juzgador de primera instancia aceptó la demanda propuesta y dispuso que se proceda al pago inmediato del beneficio jubilar a favor de la accionante, por el valor de USD 52 011,75, sin intereses. (Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, 2021).<sup>24</sup>

Al revisar los expedientes del beneficio jubilar de ambos accionantes, se observa que el Ministerio del Trabajo ya había realizado el ejercicio de priorización, con el Oficio Nro. MDT-SFSP-2022-2485-O, de 31 de octubre de 2022. Este ejercicio determinó que ambos estaban incluidos en el listado de pagos que se realizarían en el cuarto trimestre de 2022, por efecto directo de la aplicación de la metodología de priorización establecida en el Acuerdo Ministerial No. MDT-2018-0185, y no en virtud de las respectivas sentencias (MDT, 2022a y 2022c). De hecho, el primero de los beneficiarios figura en la posición setenta y dos (72), mientras que la segunda beneficiaria consta en la posición treinta y dos (32). En estos dos casos, está claro que los beneficiarios utilizaron la acción de protección y el procedimiento sumario, respectivamente, como una forma de presionar el pago y sortear el mecanismo de priorización, cuando sus nombres ya estaban considerados para la emisión de los correspondientes avales de pago (MDT, 2022a y 2022c).

---

23 Decisión ratificada con la sentencia de 12 de enero de 2022, emitida por el tribunal de la Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja, provincia de Loja.

24 Decisión ratificada con la sentencia de 15 de octubre de 2021, emitida por el tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos.

***c. Acceso al beneficio sin entrega de documentación habilitante que acredite el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley***

En el proceso No. 03333-2016-00116, el señor Francisco Guicacundo presentó una demanda laboral contra el Ministerio de Educación, argumentando que en 2015 se desvinculó de la institución bajo la figura de retiro voluntario e impugnó el acta de finiquito porque no se le había pagado y el documento no incluía el valor que le corresponde por concepto de compensación por retiro voluntario, establecido en el contrato colectivo. El juzgador de primera instancia aceptó la demanda y ordenó a la institución demandada realizar las gestiones necesarias para que se pague al demandante la compensación por retiro voluntario, conforme a la programación presupuestaria del ejercicio fiscal anual correspondiente, por un valor de USD 31 860 (Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Azogues, provincia del Cañar, 2016).<sup>25</sup>

En este caso, el Ministerio de Educación no remitió al Ministerio del Trabajo la documentación necesaria para realizar la revisión de requisitos correspondiente; por lo tanto, no se pudo incluir a este beneficiario en el programa de reforma de la gestión pública. En cambio, la entidad debió destinar su presupuesto al pago y gestionar ante el Ministerio de Economía y Finanzas la asignación presupuestaria, con cargo a fondos de inversión y bajo su exclusiva responsabilidad.

***d. Activación de acción de protección por un beneficiario que no reúne condiciones para la priorización (discapacidad o enfermedad catastrófica)***

Por último, en tres casos, los beneficiarios que utilizaron la acción de protección y el juicio laboral sumario no estaban incluidos en el listado de pagos programados para el cuarto trimestre de 2022, ni tienen condición de discapacidad o enfermedad catastrófica, según el ejercicio de priorización remitido a su despacho con el Oficio Nro. MDT-SFSP-2022-2485-O, de 31 de octubre de 2022. En estos casos, el Ministerio de Educación debió gestionar la disponibilidad presupuestaria para el ejercicio económico 2023, dado que, además de

---

<sup>25</sup> Decisión ratificada con la sentencia de 9 de mayo de 2019, emitida por el tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia del Cañar, y con la sentencia de 9 de septiembre de 2021, por medio de la cual la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia negó el recurso de casación propuesto por el Mineduc.

que los accionantes no tienen prioridad, el “Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública” no se encuentra vigente.

En el proceso No. 21371-2020-00123, el señor José Filoteo Acaro Soto presentó una demanda laboral contra el Ministerio de Educación, argumentando que se desvinculó de esta institución en 2018, donde prestaba sus servicios como guardia, y que en el acta de finiquito se estableció su derecho a recibir la compensación por retiro voluntario, reconocida en el contrato colectivo, la cual no se le ha pagado. El juzgador de primera instancia aceptó la demanda propuesta y ordenó que se proceda al pago inmediato del beneficio jubilar a favor del demandante, por un valor de USD 49 560,00, sin intereses <sup>26</sup> (Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos, 2021).

En el proceso No. 17240-2022-00021, la señora Oliva Palacios Magalli Leticia presentó acción de protección contra el Ministerio de Educación, argumentando que prestaba sus servicios en la institución como docente, tiene una discapacidad física del 30 %, que se desvinculó en 2019 y que, pese a haberse realizado un proceso de mediación durante un año, no se le ha pagado el beneficio de USD 44 545,00. El juez constitucional de primera instancia declaró la vulneración de derechos a la atención prioritaria de las personas con discapacidad y a la seguridad jurídica y, como reparación, dispuso que en el plazo de 30 días se realicen las gestiones pertinentes para que se obtenga la asignación presupuestaria y se realice el pago inmediato de la compensación por jubilación <sup>27</sup> (Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, 2022).

En el proceso No. 05241-2022-00012, el señor Bolívar Fabián Molina Cañizares presentó acción de protección contra el Ministerio de Educación, argumentando que se desvinculó de la institución en 2009, trabajaba como docente, padece cáncer y diabetes, y que no se le ha pagado la compensación por jubilación. El juzgador constitucional de primer nivel declaró la vulneración del derecho a recibir

---

26 Decisión ratificada con la sentencia de 1 de octubre de 2021, emitida por el tribunal de la Sala Multicompetente de la Corte Provincial de Justicia de Sucumbíos.

27 Decisión ratificada con la sentencia de 29 de julio de 2022, emitida por el Tercer Tribunal de la Sala Especializada de lo Penal de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha.

atención prioritaria y especializada por padecer una enfermedad catastrófica, lo que ha derivado en que se afecte también su derecho a tener una vida digna y, de manera transversal, la violación de su derecho a la salud; y dispuso, como restitución del derecho, que en el término de 10 días se deposite en la cuenta de la institución financiera que el accionante haya señalado para este efecto, el valor que por compensación económica de jubilación le corresponda. Frente a ello, la posición institucional del MDT se resume en lo siguiente:

El “PROGRAMA DE REFORMA INSTITUCIONAL DE LA GESTIÓN PÚBLICA” mantiene actualmente activado el Componente 3: ‘Elaboración e implementación de Planes de Inversión de Reforma Institucional (PIRI’s) y de desvinculación en las Instituciones Públicas de la Función Ejecutiva y Otras Funciones del Estado’, conformado por la actividad 3.3: Ejecutar Planes de desvinculación en la Función Ejecutiva.

El componente en mención establece los tipos de desvinculación que cubre el programa. Así, uno de ellos es el retiro para acogerse a la jubilación, regulado por el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185, de 30 de agosto de 2018 y sus reformas. Por otro lado, está el retiro voluntario del Código del Trabajo, conforme a lo que determina el Mandato Constituyente Nro. 2, artículo 8. Sin embargo, el programa no incluye una actividad para la ejecución de pago por efecto de sentencias ejecutoriadas. De hecho, como se mencionó anteriormente, la normativa vigente en el caso de incentivos jubilares señala expresamente las condicionantes a priorizar, que son: la edad actual, condiciones de orden médico del ex servidor con nombramiento permanente y la fecha de desvinculación.

En la normativa no se incluye el caso de beneficiarios que hayan obtenido sentencias favorables, puesto que esto implicaría afectar el ejercicio de priorización a favor de unas pocas personas, en detrimento de los derechos de la mayoría de los beneficiarios. Esto se debe a que, en la mayoría de los casos objeto de este análisis, resulta evidente que las garantías jurisdiccionales han sido activadas desnaturalizando el rol que deberían cumplir en el sistema de justicia constitucional, y han sido utilizadas de manera abusiva para obtener de los jueces constitucionales pronunciamientos sobre un asunto de mera legalidad que no les compete conocer, como es, en este caso, la emisión de

un mandato para el pago del beneficio jubilar sin aplicación de la metodología establecida en la normativa para la determinación del correspondiente orden de priorización. Normativa que, por otra parte, contempla factores objetivos de relevancia constitucional, como son la edad o las condiciones de orden médico, que constituyen la base para que el Ministerio del Trabajo confiera la atención prioritaria a las personas cuyos casos se enmarcan en los presupuestos del artículo 35 de la Constitución de la República (Ministerio del Trabajo, 2022, p. 4, Oficio Nro. MDT-SFSP-2022-2494-O).

Dar paso a la priorización de sentencias sentaría un precedente de inequidad, especulación e inobservancia de la normativa aplicable al proceso de pago del beneficio jubilar, pues constituiría un incentivo para que los jubilados que se encuentran en espera de recibir el pago de su beneficio comiencen a activar acciones de protección para eludir el orden en que deben acceder a su cobro, en perjuicio directo de quienes ya tienen validado su expediente e, inclusive, acreditada su condición de discapacidad y enfermedad catastrófica. Asimismo, es necesario tener presente que, pese a la existencia de una decisión judicial, el derecho al pago por concepto del beneficio jubilar se fundamenta en el cumplimiento de los requisitos respectivos que establece la normativa y que deben estar sustentados en la documentación cuyo expediente es analizado técnicamente por este Ministerio. Al respecto, es necesario señalar que este Ministerio ha realizado las gestiones pertinentes dentro de sus competencias, en lo que concierne a la revisión técnica para el proceso de la compensación e indemnización por jubilación de servidoras y servidores con nombramiento permanente. (MDT, 2022, p.4, Oficio Nro. MDT-SFSP-2022-2494-O)

De lo expuesto se colige la necesidad de articular acciones entre la Función Ejecutiva y la Función Judicial para evitar el uso abusivo de las acciones judiciales, en concreto de las constitucionales como la acción de protección, debido a que estas están previstas cuando se produce la violación de un derecho constitucional. Por otro lado, las distorsiones que se crean al acudir a las acciones constitucionales para acceder al pago de la compensación por jubilación, no solo afectan el derecho al acceso en igualdad de los exservidores públicos, sino que también afectan el proceso técnico que llevan adelante las entidades del Ejecutivo para cumplir con el derecho.

## Conclusiones

LA IDEA DE abordar la compensación por jubilación como un derecho desfinanciado, y con ello explorar los desafíos significativos que enfrenta el Estado ecuatoriano para asegurar la protección de los derechos constitucionales, así como los aspectos prácticos implicados en el trato prioritario a las personas jubiladas en condición de doble o triple vulnerabilidad, resultó esencial. Desde el principio, el enfoque de esta investigación estuvo marcado por el dilema de la escasez de recursos frente a necesidades ilimitadas en un contexto de crisis estructural, y por el desafío de hallar respuestas tanto en el ámbito jurídico como en los datos empíricos. La metodología empleada, pese a sus limitaciones, permitió entender que, más allá de su carácter de derecho constitucional, el beneficio jubilar abre la puerta a una realidad compleja con múltiples actores y una evidente tensión entre la sostenibilidad fiscal y el financiamiento de los derechos.

Así, en el primer capítulo se analizaron los procesos de desvinculación de las personas servidoras del Estado. Se examinó la estructura institucional de la Función Ejecutiva, donde, en general, la creación o reorganización de entidades, así como su composición y funcionamiento, se regulan por decreto ejecutivo, conforme a las competencias y atribuciones establecidas en la Constitución y en la ley. Se exploraron también los regímenes jurídicos de la gestión del talento humano en el sector público, tanto generales como especiales, enfocándose especialmente en los mecanismos de desvinculación que involucran indemnizaciones, para luego abordar los aspectos generales de la jubilación. Este análisis proporcionó una visión panorámica de la carrera del servidor público, cuya conclusión ocurre al optar por la jubilación.

Por su parte, el segundo capítulo planteó la tensa relación existente entre los derechos de las personas servidoras del Estado, protegidos por principios constitucionales como la irrenunciabilidad y

la no regresividad, y el principio de sostenibilidad fiscal, que busca mantener unas finanzas públicas sanas y garantizar el equilibrio entre ingresos y egresos de recursos públicos. Sobre esta base, se abordó el retiro para acogerse a la jubilación como un derecho irrenunciable, con el objetivo de identificar los principios constitucionales que regulan el derecho al beneficio por jubilación. Para complementar este enfoque, se analizó el significado de la progresividad de los derechos sociales y se examinó cómo la acción colectiva ejercida por los grupos de jubilados ha influido en el financiamiento de este derecho. El análisis desarrollado en este capítulo permitió comprender los orígenes de la relación tirante entre los derechos prestacionales y la disponibilidad de recursos públicos necesarios para su cobertura. En particular, el estudio evidenció cómo la acción colectiva de los jubilados, quienes son simultáneamente beneficiarios y afectados por la demora en el acceso al beneficio, los posiciona como actores clave en un modelo participativo de toma de decisiones. Su incidencia se ha materializado en la búsqueda de alternativas y, en última instancia, en la configuración e implementación de la política pública de pago del beneficio por jubilación.

En el capítulo tercero, en cambio, se apostó por la caracterización jurídica del beneficio por jubilación, dado que se trata de una figura poco o nada estudiada. El análisis del perfil de esta figura se centró en la identificación de las particularidades jurídicas que la distinguen de otros derechos, tanto en los casos en que aplica a los trabajadores sujetos al Código del Trabajo como en aquellos en los que se configura el derecho para las personas servidoras del Estado sujetas al régimen general de la Ley Orgánica de Servicio Público o, en su defecto, a los regímenes especiales de regulación del talento humano del servicio público. En este contexto, resultó imprescindible revisar la normativa constitucional y la jurisprudencia de casación. Para concluir, se presentó una visión desglosada del procedimiento regulado por la normativa secundaria, cuyo objetivo es garantizar el acceso a este derecho en condiciones de igualdad y equidad.

Por último, en el capítulo cuarto se abordó el desafío de estudiar la brecha existente en el cumplimiento del derecho, determinada por la modificación de su diseño normativo sin el correspondiente

financiamiento, y el rol desempeñado por los proyectos de inversión implementados por la autoridad pública para gestionar el pago del beneficio por jubilación a los beneficiarios. Con el apoyo de información estadística, se presentó un resumen de la forma en que el Estado ha realizado los pagos y se analizó la metodología de priorización aplicada para la distribución de los recursos económicos disponibles, la cual se alinea con los principios constitucionales.

El segmento concluyó con un muestreo de casos que destacan el problema del uso abusivo de acciones constitucionales y judiciales, lo cual no solo evidencia el efecto más visible de la falta de previsión presupuestaria, sino también la intención de ciertos beneficiarios de no respetar el orden y el mecanismo de pago establecidos en la normativa. El objetivo fue identificar los patrones de litigio que, al margen de las regulaciones jurídicas, pueden introducir distorsiones y poner en riesgo el trato equitativo e igualitario para todos los beneficiarios. En definitiva, el trabajo buscó resaltar tanto los aspectos positivos relacionados con el cumplimiento del derecho al beneficio por jubilación como los puntos críticos sobre su financiamiento. Además, identificó elementos que podrían considerarse en el marco de posibles soluciones al problema, contribuyendo, a su vez, al desarrollo de futuras investigaciones en este ámbito de la gestión pública.

Los procesos de identificación, levantamiento y análisis de la información relevante para el estudio revelaron diversos elementos de orden jurídico, económico, social y de planificación a cargo del Estado, los cuales subyacen en la forma en que se ha afrontado el pago de la bonificación por jubilación. En cuanto a la dimensión jurídica, dos aspectos merecen especial atención. El primero es la regulación normativa expedida por el Ministerio del Trabajo, en su calidad de órgano rector en materia de gestión del talento humano, remuneraciones e ingresos complementarios del Estado, que busca atender en la mayor medida posible los derechos de los jubilados, observando los compromisos constitucionales y considerando las particularidades sociales de los grupos de atención prioritaria. El segundo aspecto es el uso abusivo de acciones judiciales, en particular las de índole constitucional, que pone en riesgo el esquema de acceso al derecho y la organización de los pagos, un mecanismo que ha

permitido mantener un frágil equilibrio entre los recursos presupuestarios limitados y el creciente número de beneficiarios.

Respecto al primer aspecto, la fórmula de priorización contenida en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185 constituye una herramienta de política pública sumamente valiosa para desarrollar los principios constitucionales, ya que está diseñada para escenarios caracterizados por la insuficiencia de recursos económicos para atender a las personas exservidoras del Estado. Además, se trata de una metodología que goza de legitimidad, en la medida en que es una alternativa derivada, en buena parte, de la acción colectiva del sector social de los jubilados. En otras palabras, es una norma secundaria cuya construcción se ha basado en los principios deliberativos de la participación democrática, permitiendo la intervención de las personas afectadas por decisiones del poder público.

Tal es la incidencia lograda por el sector de los jubilados que sus acciones modulares han tenido un impacto significativo en la mejora del esquema de acceso al beneficio jubilario, estableciendo un sistema de pagos programados de manera trimestral, el cual no solo garantiza continuidad y regularidad, sino que también obliga a las entidades públicas involucradas a asignar presupuesto y distribuir equitativamente los recursos entre los beneficiarios. Sobre este punto, la acción de los jubilados ha sido decisiva en términos de la seguridad jurídica del proceso de reconocimiento del derecho. Una muestra de ello son las reformas introducidas al Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185, producto de las alertas generadas por los jubilados perjudicados. Estas reformas buscan reconocer el derecho de jubilados que, pese a cumplir con los requisitos legales, se desvincularon de instituciones cuyas reestructuraciones institucionales impedían el inicio del trámite, el análisis de sus expedientes y su inclusión en la lista de espera para el pago.

También está el caso de los correctivos aplicados a los jubilados indebidamente desvinculados, a quienes se había aplicado la figura de renuncia contemplada en el artículo 47, literal a), de la Losep, cuando correspondía que se les aplicara el literal j) del mismo artículo, que hace referencia al retiro para acogerse a la jubilación. Por

último, un tercer ejemplo se encuentra en la expedición del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136, emitido en noviembre de 2023, cuyo objetivo fue formalizar la aplicación de la metodología de priorización a los beneficiarios sujetos al régimen especial del Código del Trabajo. Esto ya se venía realizando bajo los lineamientos del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018-0185, para garantizar un trato equitativo a los jubilados con respecto al acceso al pago del beneficio, independientemente de las particularidades del régimen jurídico aplicable.

En cuanto al segundo aspecto señalado anteriormente, esta investigación pone especial atención en la preocupación que supone el uso abusivo de reclamos judiciales, en particular de las acciones de protección, que, al desnaturalizar su función, han permitido la realización de pagos por fuera del orden de prioridad. Esto ha distorsionado el esquema de pagos programados y, lo que es más grave, ha perjudicado a beneficiarios que cumplían con los criterios de priorización, tales como edad, condiciones de orden médico y fecha de desvinculación. Esta mala práctica afecta la implementación de la política pública diseñada y reajustada con la participación de los jubilados, y debe ser combatida para mantener la integridad del esquema. Asimismo, aunque en la muestra seleccionada para este estudio no se identificaron casos o indicios de irregularidades relacionadas con las actuaciones de las entidades públicas involucradas en el proceso de acceso y pago del beneficio jubilar, resulta imprescindible garantizar la transparencia en todas y cada una de sus fases. Esto es fundamental para asegurar el manejo escrupuloso del presupuesto asignado y el trato prioritario a las personas beneficiarias.

En relación con el elemento económico, el análisis empírico realizado permitió concluir que la insuficiencia presupuestaria es la principal variable que explica la dificultad que enfrentan los beneficiarios para acceder al pago inmediato tras su desvinculación laboral, incluso aquellos que han acreditado una condición de discapacidad, enfermedad catastrófica o una situación de doble o triple vulnerabilidad. De manera similar, esta variable también explica la acumulación progresiva de la deuda que el Estado mantiene con los jubilados del país por concepto del beneficio jubilar. Debido a la falta de una

visión actuarial para abordar este problema, la deuda continúa incrementándose como consecuencia de las nuevas desvinculaciones de personal que se producen por retiro voluntario para acogerse a la jubilación, en lugar de decrecer a medida que se realizan los pagos. La información analizada revela dos circunstancias clave que perfilan la compensación jubilar como un derecho desfinanciado: en primer lugar, la imposibilidad del gobierno de asignar fondos de gasto corriente para el pago del beneficio; y, en segundo lugar, aunque se ha optado por cubrir el derecho a través de programas y proyectos de inversión financiados con deuda soberana, la asignación presupuestaria sigue siendo insuficiente para saldar la deuda acumulada.

La complejidad del problema se vuelve más evidente al constatar que los proyectos de inversión diseñados para habilitar los pagos a favor de los beneficiarios no han logrado ejecutar el 100 % de sus montos, debido a la falta de asignación presupuestaria, y no a razones imputables a la gestión de las entidades involucradas en el proceso de pago. Por ejemplo, el Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública alcanzó apenas un 65 % de ejecución tras más de diez años de vigencia, no por incumplimiento de las actividades programadas, sino porque no contó con los recursos necesarios para completar el monto total planificado.

A esto se suma que, por la naturaleza prestacional del beneficio, la deuda es acumulativa; es decir, la asignación presupuestaria anual no permite cubrir ni la mitad de la deuda existente. Para ilustrar esta afirmación, basta con analizar los datos de 2022, año en que se estabilizó la continuidad del sistema de pagos programados y se incrementó el presupuesto inicialmente asignado. Sin embargo, el Estado apenas logró pagar el 38,93 % de la deuda total con los jubilados por concepto de compensación jubilar. En otras palabras, tomando en cuenta la fecha de desvinculación de los beneficiarios, el Estado pudo ponerse al día únicamente con las personas desvinculadas hasta 2018, dejando pendientes los pagos correspondientes a quienes se desvincularon en los cuatro años siguientes.

Otro factor determinante es el número creciente de beneficiarios. A medida que servidores de las 116 entidades que conforman la

Función Ejecutiva alcanzan el tope de la carrera y cumplen la edad para acogerse a la jubilación o retiro voluntario, se convierten en beneficiarios que deben integrarse a una lista de espera para recibir el pago, aunque ya no estén en nómina.

En cuanto al elemento de planificación, la investigación permitió comprender que, más allá de la normativa expedida hasta el momento por el Ministerio del Trabajo, el Estado no puede seguir gestionando la compensación jubilar desde una perspectiva de corto plazo, altamente dependiente del endeudamiento con organismos multilaterales de crédito. Es imperativo que se analicen alternativas a mediano y largo plazo, construidas con la participación de todos los actores involucrados en el proceso de pago, que respeten el principio de progresividad de los derechos sociales y, al mismo tiempo, consideren el principio de sostenibilidad fiscal. La solución no será unidireccional debido a la complejidad inherente a la figura de la compensación por jubilación. No obstante, una gestión eficiente del talento humano en el sector público podría mejorar la calidad del gasto y redirigir recursos hacia el sector de los jubilados.

En el plano social, los datos analizados en este estudio han permitido entender la compensación jubilar de manera integral, es decir, más allá de las regulaciones jurídicas, las limitaciones presupuestarias y las exigencias de la planificación. La interpretación de las cifras generales aportó el contexto necesario para evaluar la actividad estatal, mientras que el análisis de la normativa y documentación permitió identificar las dificultades técnicas que afectan el acceso al beneficio. Igualmente, el estudio retrospectivo de la acción colectiva de los gremios de jubilados, en especial los sectores de salud y educación, ayudó a comprender las razones de sus luchas y las conquistas alcanzadas en el ámbito normativo. Después del factor económico, quizás el mayor desafío para el Estado sea garantizar un trato equitativo a todos los beneficiarios, dentro de un esquema de priorización sujeto al orden constitucional y legal, al menos mientras el beneficio jubilar siga siendo un derecho desfinanciado.

En conclusión, esperamos que este texto haya cumplido su objetivo y despierte el interés por realizar nuevas investigaciones que

permitan comprender mejor las diversas dimensiones de los derechos constitucionales de carácter prestacional y los retos que su ejercicio plantea para la gestión pública. Por último, aunque el estudio se centró en las entidades que forman parte de la Función Ejecutiva, las alternativas analizadas para cumplir con el pago de la compensación por jubilación podrían ser aplicables a otras funciones del Estado.

## Referencias bibliográficas

- Abramovich, V., & Courtis, C. (2006). *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*. Editores del Puerto.
- Benavides Ordóñez, J. (2021). *Reforma constitucional y límites en la constitución ecuatoriana de 2008*. UDLA. Universidad de Las Américas y Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Bernal, C. (2005). *El derecho de los derechos: escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*. Universidad Externado de Colombia.
- González, P., & Castillo, D. (7 de febrero de 2023). Estas son las entidades públicas donde aumentó la burocracia. *Primicias*. [https://www.primicias.ec/noticias/economia/burocracia-sector-publico-trabajadores/?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social](https://www.primicias.ec/noticias/economia/burocracia-sector-publico-trabajadores/?utm_source=twitter&utm_medium=social)
- Grijalva, A. (2012). *Constitucionalismo en Ecuador*. CEDEC/Corte Constitucional.
- Iacoviello, M. (2014). *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13804/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-ecuador>.
- Monesterolo, G., & Rosero, A. (2023). *Sistema regulatorio general de servidores públicos*. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Ministerio de Educación [Mineduc] (23 de septiembre de 2022). *Oficio Nro. MINEDUC-MINEDUC-2022-01155-OF*.
- Ministerio del Trabajo [MDT] (1 de octubre de 2022). *Oficio Nro. MDT-SFSP-2022-2280-O*.
- (30 de enero 2023). *Oficio Nro. MDT-VSP-2023-0030-O*.
- Salgado, H. (2012). *Lecciones de Derecho Constitucional*. Ediciones Legales.
- Vallejo, S. (2020). Movimientos sociales: conciencia social y acción colectiva. En *el outsider*, vol. 5. Universidad San Francisco de Quito.

## Documentos jurídicos

- Código del Trabajo [CT] (2005). Código del Trabajo. Asamblea Nacional. Registro Oficial 167 Suplemento.
- Código Orgánico Administrativo [COA] (2017). *Código Orgánico Administrativo*. Asamblea Nacional Registro Oficial 31, Segundo Suplemento
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas [Coplafip] (2010). *Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 306, Segundo Suplemento.
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Asamblea Constituyente. Registro Oficial 449.
- Corte Constitucional del Ecuador [CCE] (9 de diciembre de 2010). *Sentencia No. 004-10-SAN-CC* [Caso No. 0069-09-AN].
- Corte Nacional de Justicia, Sala Especializada de lo Laboral [CNJ] (4 de septiembre de 2013). *Sentencia No. 0643-2018* [Juicio No. 17731-2013-0144].
- \_\_\_\_\_ (27 de junio de 2016). *Sentencia* [Juicio No. 17731-2014-1672].
- \_\_\_\_\_ (5 de julio de 2018). *Sentencia No. 420-2018* [Juicio No. 17731-2014-2350].
- \_\_\_\_\_ (18 de febrero de 2019). *Sentencia No. 0160-2019* [Juicio No. 0650-2017].
- \_\_\_\_\_ (13 de enero de 2020). *Sentencia* [Juicio No. 09354-2011-0922].
- \_\_\_\_\_ (16 de enero de 2020). *Sentencia* [Juicio No. 17731-2016-0139].
- \_\_\_\_\_ (14 de abril de 2021). *Sentencia* [Juicio No. 13354-2016-0255].
- Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva [Erjaje] (2002). *Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva*. Decreto Ejecutivo 2428. Registro Oficial 536, Suplemento.
- Ley Orgánica de Discapacidades [LOD] (2012). *Ley Orgánica de Discapacidades*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 796, Suplemento.
- Ley Orgánica de Educación Intercultural [LOEI] (2011). *Ley Orgánica de Educación Intercultural LOEI*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 417, Segundo Suplemento.

- Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores [Lopam] (2019). *Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 484, Suplemento.
- Ley de Seguridad Social [LSS]. (2001). *Ley de Seguridad Social*. Congreso Nacional. Registro Oficial 465, Suplemento.
- Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público [Loscca] (2003). *Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público* [norma derogada]. Congreso Nacional. Registro Oficial 184, Suplemento.
- Ley Orgánica del Servicio Exterior [LOSE] (2006). *Ley Orgánica del Servicio Exterior*. Congreso Nacional. Registro Oficial 262, Suplemento.
- Ley Orgánica del Servicio Público [Losep] (2010). *Ley Orgánica del Servicio Público*. Asamblea Nacional. Registro Oficial 294, Segundo Suplemento.
- Ley Orgánica Interpretativa de la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (2019). *Ley Orgánica Interpretativa de la Disposición General Novena de la LOEI*. Ley s/n. Asamblea Nacional. Registro Oficial 407, Suplemento.
- Mandato Constituyente 2* (2008). Asamblea Constituyente. Registro Oficial Nro. 261, Suplemento.
- Mandato Constituyente 4* (2008). Asamblea Constituyente. Registro Oficial 273, Suplemento.
- Ministerio del Trabajo [MDT] (2013). *Acuerdo 0184* (Registro Oficial 118, Suplemento ed.) [Instructivo para la presentación, negociación y suscripción de contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales en el sector privado y en el sector público].
- \_\_\_\_\_ (2016-2023). *Catastro de las instituciones, entidades, empresas y organismos del Estado*. Subsecretaría de Fortalecimiento del Servicio Público.
- \_\_\_\_\_ (14 de septiembre de 2016). *Oficio Circular Nro. MDT- MDT-2016-003* [Directrices para los procesos de optimización del talento humano sujeto al Código del Trabajo por concepto de jubilación].

- \_\_\_\_\_ (2018). *Acuerdo No. MDT-2018-0185* [Directrices para los procesos de desvinculación de servidoras y servidores con nombramiento permanente con el fin de acogerse al retiro por jubilación]. Registro Oficial 322, Suplemento.
- \_\_\_\_\_ (2019). *Acuerdo Ministerial No. MDT-2019-144*. Registro Oficial 522, Suplemento.
- \_\_\_\_\_ (2020). *Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2020-0124* [Procedimiento para la supresión de puestos en *las instituciones del sector público*]. *Registro Oficial 1205, Edición Especial*.
- \_\_\_\_\_ (2021a). *Acuerdo Ministerial No. MDT-2021-239*. Registro Oficial 551.
- \_\_\_\_\_ (2021b). *Acuerdo Ministerial No. MDT-2021-223* [Norma técnica para la elaboración de los instrumentos de gestión institucional de las entidades de la Función Ejecutiva]. Registro Oficial 533, Tercer Suplemento.
- \_\_\_\_\_ (2021c). *Programa de Reforma Institucional de la Gestión Pública* [CUP 30400000.1780.7402].
- \_\_\_\_\_ (2022a). *Expediente de compensación por jubilación por vejez-discapacidad del señor Juan María Angamarca Angamarca* [Ejercicio de priorización para el pago durante el cuarto trimestre de 2022].
- \_\_\_\_\_ (2022b). *Expediente de compensación por jubilación por vejez-discapacidad de la señora Magalli Leticia Oliva Palacios* [Ejercicio de priorización para el pago durante el cuarto trimestre de 2022].
- \_\_\_\_\_ (2022c). *Expediente de compensación por jubilación no obligatoria del señor Bolívar Fabián Molina Cañizares* [Ejercicio de priorización para el pago durante el cuarto trimestre de 2022].
- \_\_\_\_\_ (2022d). *Expediente de compensación por retiro voluntario de la señora Gloria Getrudis Toinga Silva* [Aval de ejecución de pago emitido con Oficio Nro. MDT-SFSP-2022-2019-O, de 07 de septiembre de 2022].
- \_\_\_\_\_ (2022e). *Expediente de compensación por retiro voluntario de la señora Lidia Agripina Escobar Lapo* [Ejercicio de priorización para el pago durante el cuarto trimestre de 2022].

- \_\_\_\_\_ (2022f). *Expediente de compensación por retiro voluntario del señor José Filoteo Acaro Soto* [Ejercicio de priorización para el pago durante el cuarto trimestre de 2022].
- \_\_\_\_\_ (2022g). *Proyecto de gestión del subsistema de empleo en el servicio público* [CUP 113150000.0000.388033].
- \_\_\_\_\_ (2023) *Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2023-0136* [Directrices para el proceso de pago del beneficio por retiro voluntario de los servidores públicos que están sujetos al Código del Trabajo]. Registro Oficial 439, Tercer Suplemento.
- Presidencia de la República del Ecuador [PR] (2009). Decreto Ejecutivo 195. Registro Oficial 111, Suplemento.
- \_\_\_\_\_ (2011). *Decreto Ejecutivo 729*. Registro Oficial 439.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Decreto Ejecutivo 1212*. Registro Oficial 881.
- \_\_\_\_\_ (2017). Decreto Ejecutivo 64. Registro Oficial 36, Segundo Suplemento.
- \_\_\_\_\_ (30 de abril de 2023). *Estructura orgánica de la Función Ejecutiva de la República del Ecuador*. Dirección de Institucionalidad y Gestión Pública.
- Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público [RGLOSEP] (2011). *Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público*. Registro Oficial 418, Suplemento.
- Secretaría Nacional de Planificación [Senplades] (2021). *Plan Nacional de Desarrollo 2021-2025*. Registro Oficial 544, Cuarto Suplemento.
- Secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público [Senres] (17 de noviembre de 2004). *Resolución SENRES 2004-000186* [Norma derogada, Escala de remuneraciones mensuales unificadas y los niveles estructurales de los puestos, para los servidores de las entidades y organismos determinados en el artículo 102 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa]. Registro Oficial 463.
- Tribunal Contencioso Administrativo y Tributario con sede en el cantón Ambato, provincia de Tungurahua (9 de junio de 2022). *Auto de calificación y mandamiento de ejecución en proceso de reparación económica* [Proceso No. 18803-2022-00187].

Tribunal de Garantías Penales de Cotopaxi (17 de junio de 2022). *Sentencia de acción de protección en primera instancia* [Proceso No. 05241-2022-00012].

Tribunal de Garantías Penales con sede en la parroquia Quitumbe del Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha (25 de abril de 2022). *Sentencia de acción de protección en primera instancia* [Proceso No. 17240-2022-00021].

Unidad Judicial Civil con sede en el cantón Pastaza, provincia de Orellana (22 de marzo de 2022). *Sentencia de acción de protección en primera instancia* [Proceso No. 16331-2022-00128].

Unidad Judicial de Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia con sede en el cantón Loja, provincia de Loja (27 de septiembre de 2021). *Sentencia de acción de protección en primera instancia* [Proceso No. 11203-2021-02092].

Unidad Judicial de Trabajo con sede en el cantón Lago Agrio, provincia de Sucumbíos (11 de mayo de 2021). *Sentencia de procedimiento sumario en primera instancia* [Proceso No. 21371-2020-00124].

\_\_\_\_\_ (10 de mayo de 2021). *Sentencia de procedimiento sumario en primera instancia* [Proceso No. 21371-2020-00123].





El texto presenta un análisis sobre el beneficio de jubilación en las entidades que forman parte de la Función Ejecutiva, un tema que, hasta el momento, ha recibido escasa atención por parte de la doctrina especializada. Este estudio examina la regulación, el acceso y el financiamiento de la compensación económica a la que tienen derecho las personas que concluyen su carrera en el servicio público o que optan por el retiro voluntario, destacando el dilema entre la escasez de recursos públicos y los derechos prestacionales.

Mediante una metodología que combina estrategias de investigación cualitativa y cuantitativa, se abordan los aspectos jurídicos, económicos y técnicos que caracterizan al beneficio de jubilación como un derecho constitucional. Se pone énfasis en su naturaleza como un derecho desfinanciado, evidenciando la tensión existente entre su reconocimiento normativo y la falta de garantías para su debido y oportuno financiamiento.

En este contexto, el estudio analiza la deuda que el Estado mantiene con las personas jubiladas, centrándose en la compleja relación entre la gestión presupuestaria estatal, basada en el principio de sostenibilidad fiscal y la calidad del gasto público, y el acceso al beneficio, que debe priorizar la atención a los beneficiarios. Asimismo, se presenta un análisis de casos en los que las garantías jurisdiccionales han sido utilizadas de forma indebida para exigir el pago de la compensación, sin cumplir con los requisitos establecidos en la normativa vigente.

ISBN: 978-9942-29-119-6



9789942291196