



**UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA
INDOAMÉRICA**

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

TEMA:

**LA DESNATURALIZACION DE LOS MANDATOS CONSTITUYENTES
NO. 2 Y 4 Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS LABORALES DE LOS
SERVIDORES PUBLICOS JUBILADOS**

Trabajo de Integración Curricular previo a la obtención del título de Abogado

Autor(a)

Emilio José Vaca Tualombo

Tutor(a)

Msc. María Luisa Jimbo Galarza

QUITO – ECUADOR
2026

**AUTORIZACIÓN POR PARTE DEL AUTOR PARA LA CONSULTA,
REPRODUCCIÓN PARCIAL O TOTAL, Y PUBLICACIÓN ELECTRÓNICA
DEL TRABAJO DE INTEGRACIÓN CURRICULAR**

Yo, Emilio José Vaca Tualombo, declaro ser autor del Trabajo de Integración Curricular con el nombre “La Desnaturalización De Los Mandatos Constituyentes No. 2 y 4 Y Su Impacto En Los Derechos Laborales De Los Servidores Públicos Jubilados”, como requisito para optar al grado de abogado y autorizo al Sistema de Bibliotecas de la Universidad Tecnológica Indoamérica, para que con fines netamente académicos divulgue esta obra a través del Repositorio Digital Institucional (RDI-UTI).

Los usuarios del RDI-UTI podrán consultar el contenido de este trabajo en las redes de información del país y del exterior, con las cuales la Universidad tenga convenios. La Universidad Tecnológica Indoamérica no se hace responsable por el plagio o copia del contenido parcial o total de este trabajo.

Del mismo modo, acepto que los Derechos de Autor, Morales y Patrimoniales, sobre esta obra, serán compartidos entre mi persona y la Universidad Tecnológica Indoamérica, y que no tramitaré la publicación de esta obra en ningún otro medio, sin autorización expresa de la misma. En caso de que exista el potencial de generación de beneficios económicos o patentes, producto de este trabajo, acepto que se deberán firmar convenios específicos adicionales, donde se acuerden los términos de adjudicación de dichos beneficios.

Para constancia de esta autorización, en la ciudad de Quito, a los 29 días del mes de Abril de 2026, firmo conforme:

Autor: Emilio José Vaca Tualombo

Firma:

Número de Cédula: 1751159375

Dirección: Pichincha, Quito, Calderon, Colinas del Valle.

Correo Electrónico: emolito10@gmail.com

Teléfono: 0987202076

APROBACIÓN DEL TUTOR

En mi calidad de Tutor del Trabajo de Integración Curricular “LA DESNATURALIZACIÓN DE LOS MANDATOS CONSTITUYENTES NO. 2 Y 4 Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS JUBILADOS” presentado por Emilio José Vaca Tualombo para optar por el Título de Abogado,

CERTIFICO

Que dicho Trabajo de Integración Curricular ha sido revisado en todas sus partes y considero que reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la presentación pública y evaluación por parte los Lectores que se designe.

Quito, 29 de abril del 2026

.....
Msc. María Luisa Jimbo Galarza

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

Quien suscribe, declaro que los contenidos y los resultados obtenidos en el presente Trabajo de Integración Curricular, como requerimiento previo para la obtención del Título de Abogado, son absolutamente originales, auténticos y personales y de exclusiva responsabilidad legal y académica del autor

Quito, 29 de Abril de 2026

.....

Emilio José Vaca Tualombo
1751159375

APROBACIÓN DE LECTORES

El Trabajo de Integración Curricular ha sido revisado, aprobado y autorizada su impresión y empastado, sobre el Tema: “LA DESNATURALIZACIÓN DE LOS MANDATOS CONSTITUYENTES NO. 2 Y 4 Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS JUBILADOS”, previo a la obtención del Título de Abogado, reúne los requisitos de fondo y forma para que el estudiante pueda presentarse a la sustentación del Trabajo de Integración Curricular.

Quito, 29 de Abril de 2026

.....

Mg. Marcos Alexander Ortiz Muñoz
LECTOR

.....

Msc. Erlin Ricardo Estrada Murillo
LECTOR

DEDICATORIA

Dedico el presente trabajo de investigación, en primer lugar, a mi familia, y de manera especial a mis padres y a mi hermano, quienes han constituido el pilar fundamental de mi formación personal y académica, siendo el soporte constante que me impulsa día a día a superarme, a ser una mejor persona, un mejor hijo y hermano, y a proyectarme, con firme convicción, hacia el ejercicio digno y responsable de la abogacía. A ustedes, querida familia, les debo cada esfuerzo y cada logro alcanzado, pues nada de esto habría sido posible sin su sacrificio incondicional. De igual forma, extendiendo esta dedicatoria a mis mascotas, Wilson, Juanita, Doddy y Sr. Peppy, cuya compañía silenciosa pero constante ha representado un refugio en los momentos de dificultad, particularmente en aquellos días en los que las exigencias académicas, las adversidades personales y las preocupaciones tornaban el camino más complejo. Asimismo, honro la memoria de quienes en vida fueron Nikki y Nicolás, seres entrañables que dejaron una huella imborrable en las distintas etapas de mi vida, y a quienes dedico este logro con profundo afecto y gratitud.

Finalmente, expreso un reconocimiento especial a la Doctora Lidia Sarabia, por haberme brindado su guía y apoyo desde el momento en que nuestras vidas se encontraron. Su pensamiento, disciplina y enseñanzas han contribuido significativamente a la formación de quien hoy se proyecta como profesional del Derecho, dotando de sentido y valor a cada experiencia vivida tanto en el ámbito universitario como en el ejercicio práctico dentro de la Fiscalía.

AGRADECIMIENTO

En primer lugar, quiero agradecer a Dios por darme la vida y un sentido a la misma, por brindarme múltiples oportunidades y por no haberse olvidado de mí, incluso cuando no lo merecía. Gracias por poner en mi camino a las personas que han sido parte esencial de mi vida, a quienes también agradezco. En ese mismo sentido, a mis padres: su ayuda económica, moral y espiritual, e inclusive sus correcciones, me tienen hoy por hoy vivo, más que vivo, en pie de lucha. Gracias por hacerme comprender que la vida exige esfuerzo, que el trabajo es importante para el desarrollo personal y que en el hogar hay más gracia que en la calle. Quiero agradecer a mi hermano por ser, de una forma u otra, un ejemplo de superación e inspiración para mí y, a pesar de casi nunca decírselo, estoy convencido de que ha sido una parte medular en mi vida académica.

Gracias igualmente a Luis Fernando Escobar “Luv” por demostrarme su increíble amistad. Los viajes, la música, las dificultades, las bromas, las discusiones y el trabajo han hecho que, sin saberlo, lo considere como un hermano de otra madre. Si no hubiera sido por sus consejos, así como por aquellas llamadas y conversaciones que se volvieron terapia, seguramente habría desistido mi existencia hace mucho tiempo; por ello, Luv, te agradezco infinitamente.

Siguiendo en la misma línea, es fundamental mencionar a Kabas, Byron Benítez, David Guacollante y Emily García; los proyectos de los que somos o fuimos parte siempre serán una de las etapas más increíbles de mi vida.

Cómo podría olvidarme de mis amigas Connie, Damaris, Martina y Sol. Gracias por ser, en muchas ocasiones, quienes entendieron mis dificultades, mis circunstancias, mis alegrías y mis tristezas. No solo fueron parte de una etapa universitaria, sino un eje central en mi desarrollo profesional. Les auguro muchos éxitos y espero encontrarnos en la vida profesional para demostrar todo el potencial que siempre supimos que teníamos.

Académicamente, debo agradecer a mi docente tutora, Msc. María Luisa Jimbo Galarza, por su paciencia y comprensión durante este proceso de titulación; sus correcciones han permitido pulir este artículo hasta cumplir con los estándares necesarios. Asimismo, hago una mención a los Doctores José García, Pedro Ulloa, Petronio Ruales y Michael Erazo. De manera especial, reitero mi agradecimiento a la Doctora Lidia Sarabia; le agradezco profundamente por su visión del Derecho y por su extraordinaria manera de impartir sus enseñanzas dentro y fuera del aula. Su presencia en mi vida ha sido una guía fundamental en mi formación académica y profesional.

Le agradezco por no haberse rendido conmigo, por su constante apoyo y por estar siempre dispuesta a resolver cualquier duda o inquietud. Debo recalcar que mi carrera, mis intereses profesionales e incluso mi vida no habrían sido las mismas sin su influencia. Le quedo infinitamente agradecido.

Quiero también agradecer a quien me ha demostrado que el amor y el cariño no son únicamente materiales, que el amor no genera temor, sino que impulsa a ser mejor. Gracias, Camila Imba; desde el fondo de mi corazón te agradezco por encontrarme, por encontrarnos habiendo tantas personas en el mundo, y, por hacerme saber que cuento contigo. Gracias por no dejarme caer cuando la vida se ha tornado difícil y por confiar en mí incluso cuando yo no podía hacerlo.

Finalmente, quiero agradecerme a mí mismo por haberlo logrado, por haberme puesto en pie las veces que fue necesario y por haberme levantado en los días grises. Nunca esperé llegar tan lejos, y nada de esto habría sido posible sin todas estas maravillosas personas. Por último, agradezco también a quienes ya no forman parte de mi vida; de todo corazón, que bueno que se fueron, gracias por irse.

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS POLITICAS

**TEMA: LA DESNATURALIZACIÓN DE LOS MANDATOS
CONSTITUYENTES NO. 2 Y 4 Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS
LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS JUBILADOS**

AUTOR(A): Emilio José Vaca Tualombo

TUTOR (A): Msc. María Luisa Jimbo

RESUMEN EJECUTIVO

La presente investigación analiza críticamente la aplicación de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, con el propósito de determinar si su utilización posterior en materia de jubilación y desvinculación de servidores públicos produjo una desnaturalización de su finalidad normativa originaria y una consecuente afectación a derechos laborales constitucionalmente protegidos. El estudio parte de la premisa de que la validez formal de una norma excepcional dictada en contexto de transición constitucional no legitima automáticamente cualquier modalidad de aplicación administrativa posterior, especialmente cuando de ello se derivan efectos potencialmente regresivos en materia de derechos. A partir de un enfoque cualitativo, de carácter jurídico-dogmático, hermenéutico y analítico-crítico, se examinan la naturaleza jurídica de los Mandatos, su finalidad constitucional, su relación con el régimen jurídico del empleo público y la forma en que han sido utilizados dentro de prácticas institucionales vinculadas al retiro y jubilación de servidores públicos. Asimismo, se incorpora una lectura sistemática de los derechos laborales involucrados, entre ellos el derecho al trabajo, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la estabilidad relativa, la progresividad y la tutela patrimonial derivada de la jubilación. El análisis permite concluir que, en diversos escenarios del sector público ecuatoriano, la aplicación de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 se apartó de su función correctiva y transitoria para operar como fundamento funcional de decisiones lesivas de derechos, configurando así un fenómeno de desnaturalización normativa incompatible con el Estado constitucional de derechos y justicia.

DESCRIPTORES: Derechos Laborales; Jubilación; Mandatos Constituyentes; Servidores Públicos.

UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA INDOAMÉRICA

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS POLITICAS

CARRERA DE DERECHO

**TEMA: LA DESNATURALIZACIÓN DE LOS MANDATOS
CONSTITUYENTES NO. 2 Y 4 Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS
LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS JUBILADOS**

AUTOR (A): Emilio José Vaca Tualombo

TUTOR (A): Msc. María Luisa Jimbo

ABSTRACT

This research critically examines the application of Constituent Mandates No. 2 and No. 4 within the Ecuadorian legal system in order to determine whether their subsequent use in matters concerning retirement and dismissal of public servants led to a distortion of their original normative purpose and, consequently, to the impairment of constitutionally protected labor rights. The study is based on the premise that the formal validity of an exceptional norm issued in a context of constitutional transition does not automatically legitimize any subsequent form of administrative implementation, particularly when such implementation may generate regressive effects on rights. Using a qualitative, legal-dogmatic, hermeneutic, and critical-analytical approach, the research explores the legal nature of these Mandates, their constitutional purpose, their relationship with the legal framework governing public employment, and the way in which they have been operationalized in institutional practices concerning retirement and separation from public service. It also provides a systematic interpretation of the labor rights involved, including the right to work, legal certainty, legitimate expectations, relative stability, progressivity, and patrimonial protection derived from retirement. The findings suggest that, in several scenarios within the Ecuadorian public sector, the application of Constituent Mandates No. 2 and No. 4 departed from their corrective and transitional function and came to operate as a functional basis for decisions detrimental to rights, thereby constituting a process of normative distortion incompatible with the constitutional State of rights and justice.

KEYWORDS: Labor Rights; Normative Distortion; Ecuador; Retirement.

INDICE DE CONTENIDOS

PORTADA	i
AUTORIZACIÓN PARA EL REPOSITORIO DIGITAL	ii
APROBACIÓN DEL TUTOR	iii
INTRODUCCIÓN	1
NATURALEZA JURÍDICA Y FINALIDAD CONSTITUCIONAL DE LOS MANDATOS CONSTITUYENTES N.º 2 Y N.º 4	2
NATURALEZA EXCEPCIONAL DE LOS MANDATOS CONSTITUYENTES EN EL PROCESO DE TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL.....	2.1
FINALIDAD CONSTITUCIONAL DEL MANDATO CONSTITUYENTE N.º 2.....	2.2
FINALIDAD CONSTITUCIONAL DEL MANDATO CONSTITUYENTE N.º 4.....	2.3
DE LA RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA A LA POSIBLE DESNATURALIZACIÓN NORMATIVA.....	2.4
LÍMITE HERMENÉUTICO: SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y BLOQUE DE PROTECCIÓN DE DERECHOS.....	2.5
SÍNTESIS DEL APARTADO.....	2.6
DERECHOS LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS JUBILADOS Y SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL ECUADOR.....	3
EL TRABAJO COMO DERECHO Y SU PROYECCIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO.....	3.1
LA JUBILACIÓN COMO DERECHO Y NO COMO SIMPLE CAUSAL DE CESACIÓN.....	3.2
ESTABILIDAD RELATIVA, SEGURIDAD JURÍDICA Y CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA.....	3.3
EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y LA PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD EN MATERIA LABORAL.....	3.4
PROTECCIÓN REFORZADA DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES Y SU RELEVANCIA EN LA JUBILACIÓN PÚBLICA.....	3.5
COMPENSACIÓN JUBILAR, EXPECTATIVA JURÍDICA CUALIFICADA Y TUTELA PATRIMONIAL.....	3.6
SINTESIS DEL APARTADO.....	3.7

ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL Y CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA APLICACIÓN DE LOS MANDATOS CONSTITUYENTES N.º 2 Y N.º 4.....	4
LA NECESIDAD DE UN CONTROL CONSTITUCIONAL REFORZADO SOBRE NORMAS EXCEPCIONALES Y SU APLICACIÓN ADMINISTRATIVA.....	4.1
MOTIVACIÓN, RAZONABILIDAD Y PROHIBICIÓN DE ARBITRARIEDAD EN LOS ACTOS DE DESVINCULACIÓN.....	4.2
DESVIACIÓN DE PODER Y MUTACIÓN FUNCIONAL DEL FUNDAMENTO NORMATIVO.....	4.3
SEGURIDAD JURÍDICA, CONFIANZA LEGÍTIMA Y SITUACIONES JURÍDICAS CONSOLIDADAS EN LA RESPUESTA JUDICIAL.....	4.4
DISCUSIÓN CRÍTICA: DESNATURALIZACIÓN NORMATIVA, RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y VULNERACIÓN DE DERECHOS.....	5
LA DESNATURALIZACIÓN COMO FENÓMENO DE MUTACIÓN FUNCIONAL DEL SENTIDO NORMATIVO.....	5.1
LA SITUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS JUBILADOS EXIGE UN ESTÁNDAR REFORZADO DE PROTECCIÓN.....	5.2
HACIA UNA REINTERPRETACIÓN CONSTITUCIONALMENTE ADECUADA DEL RÉGIMEN DE JUBILACIÓN PÚBLICA.....	5.3
CONCLUSIONES.....	6
BIBLIOGRAFIA.....	7
JURISPRUDENCIA.....	8

1. INTRODUCCION

La transformación del régimen jurídico del empleo público en el Ecuador, especialmente a partir del proceso constituyente de 2007–2008, implicó la adopción de instrumentos normativos excepcionales orientados a reorganizar la estructura estatal, racionalizar el gasto público y redefinir las relaciones entre administración y servidores públicos. En ese contexto, los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 fueron concebidos como disposiciones de aplicación inmediata con fuerza normativa reforzada, destinadas a corregir distorsiones institucionales y reordenar determinados aspectos del aparato estatal. Sin embargo, la implementación posterior de tales Mandatos, particularmente en el ámbito de la desvinculación laboral y de la jubilación de servidores públicos, ha generado tensiones relevantes entre la finalidad originaria de estas disposiciones y los efectos jurídicos producidos en la práctica administrativa y judicial ecuatoriana.

En efecto, una de las discusiones más complejas del Derecho público ecuatoriano contemporáneo radica en determinar si determinadas interpretaciones y aplicaciones institucionales de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 respetaron su naturaleza excepcional y su finalidad constitucional, o si, por el contrario, dieron lugar a una utilización extensiva o desviada que terminó afectando derechos laborales constitucionalmente protegidos. Esta problemática adquiere especial trascendencia cuando se examina la situación de los servidores públicos jubilados o separados del servicio bajo criterios normativos y administrativos que, en ciertos casos, parecen haber operado más como mecanismos de exclusión funcional que como instrumentos de garantía de una transición laboral legítima, razonable y respetuosa del bloque de constitucionalidad.

Desde esta perspectiva, la presente investigación parte de la premisa de que la sola existencia de una norma de jerarquía constitucional o preconstitucional no legitima automáticamente cualquier forma de aplicación administrativa posterior, especialmente cuando de dicha aplicación se derivan efectos potencialmente regresivos en materia de derechos. En el marco del constitucionalismo ecuatoriano posterior a 2008, toda actuación estatal relativa a la terminación de la relación laboral en el sector público debe ser analizada a la luz de principios estructurales como la supremacía constitucional, la seguridad jurídica, la tutela judicial efectiva, la interdicción de arbitrariedad, la protección reforzada del trabajo y el principio de progresividad y no regresividad de derechos. Por ello, el estudio de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 no puede agotarse en una lectura puramente formal de su texto, sino que exige un análisis integral de su naturaleza, finalidad, contexto de emisión, desarrollo normativo posterior y aplicación concreta en la práctica institucional ecuatoriana.

En ese sentido, el problema jurídico que orienta este artículo puede formularse en los siguientes términos: ¿En qué medida la aplicación e interpretación de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y

N.º 4 ha contribuido a una desnaturalización de su finalidad normativa original, generando afectaciones a los derechos laborales de los servidores públicos jubilados en el Ecuador? Esta pregunta resulta especialmente pertinente porque permite desplazar el debate desde una visión meramente exegética de la norma hacia una evaluación crítica de sus efectos jurídicos reales, su interacción con la Constitución de la República del Ecuador del 2008, El Código del Trabajo, el régimen de estabilidad relativa en la función pública y los estándares jurisprudenciales desarrollados por la Corte Constitucional del Ecuador.

A partir de ello, el objetivo general de esta investigación consiste en analizar críticamente la forma en que los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 han sido interpretados y aplicados en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, a fin de determinar si dicha aplicación ha producido una desnaturalización normativa con incidencia lesiva en los derechos laborales de los servidores públicos jubilados. Como objetivos específicos, el estudio se propone: primero, examinar la naturaleza jurídica y la finalidad originaria de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 dentro del proceso de transición constitucional ecuatoriana; segundo, identificar la relación entre dichos Mandatos y el desarrollo normativo posterior en materia de empleo público y jubilación; tercero, evaluar el tratamiento jurisprudencial otorgado por la Corte Constitucional y otros órganos jurisdiccionales relevantes respecto de los derechos laborales involucrados; y, finalmente, determinar si las prácticas interpretativas e institucionales derivadas de tales Mandatos resultan compatibles con el modelo constitucional de protección de derechos vigente en el Ecuador.

La hipótesis que guía este trabajo sostiene que la aplicación posterior de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4, especialmente cuando ha sido utilizada para justificar desvinculaciones, cesaciones o jubilaciones en el servicio público sin un control estricto de constitucionalidad y proporcionalidad, ha contribuido a una desnaturalización de su finalidad normativa original, afectando principios y derechos laborales fundamentales de los servidores públicos jubilados. Esta hipótesis no presupone que los Mandatos sean inconstitucionales en sí mismos, sino que plantea una distinción esencial entre la validez formal de la disposición y la legitimidad constitucional de sus formas de implementación. Tal distinción resulta indispensable para evitar reduccionismos interpretativos y para valorar si la práctica institucional se mantuvo dentro de los márgenes constitucionalmente admisibles.

En el plano doctrinal, la problemática vinculada a la aplicación de los Mandatos Constituyentes en el régimen de empleo público ecuatoriano ha sido abordada desde perspectivas diversas, aunque no siempre de manera sistemática. Por una parte, autores como Ramiro Ávila Santamaría (2011) sostienen que el modelo constitucional de 2008 impone una lectura garantista del ordenamiento jurídico, en la que toda actuación estatal debe subordinarse a la centralidad de los derechos, lo cual limita la posibilidad de interpretar normas excepcionales de manera extensiva o

regresiva. En una línea similar, Agustín Grijalva Jiménez (2012) enfatiza que el constitucionalismo ecuatoriano exige coherencia entre la finalidad de las normas y sus efectos materiales, especialmente cuando se trata de derechos sociales y laborales.

No obstante, desde una perspectiva más funcionalista, ciertos enfoques del Derecho administrativo sostienen que el Estado conserva amplias potestades de organización institucional, lo que permitiría adoptar medidas de racionalización del gasto público, incluso cuando estas incidan en relaciones laborales dentro del sector público, siempre que se encuentren formalmente sustentadas en normas vigentes. Esta tensión entre una visión garantista y una visión organizativa del Estado revela un vacío teórico relevante en la doctrina nacional, en tanto no se ha desarrollado suficientemente un marco analítico que permita evaluar cuándo la aplicación de normas excepcionales, como los Mandatos Constituyentes, desborda su finalidad y genera efectos incompatibles con la Constitución.

En este contexto, el presente estudio se inserta en dicho vacío, proponiendo la categoría de “desnaturalización normativa” como herramienta conceptual para explicar aquellas situaciones en las que disposiciones formalmente válidas son aplicadas de manera tal que alteran su sentido constitucional originario, produciendo efectos regresivos sobre derechos laborales.

Desde el punto de vista metodológico, la investigación se desarrolla bajo un enfoque cualitativo, de carácter jurídico-dogmático, hermenéutico y analítico-crítico, apoyado en la revisión de fuentes normativas, doctrina especializada y jurisprudencia constitucional ecuatoriana. Se emplea, además, un método de análisis sistemático orientado a examinar la interacción entre normas de distinta jerarquía, así como la coherencia entre el diseño normativo original de los Mandatos y sus efectos jurídicos posteriores. Este abordaje metodológico permite no solo describir el contenido de las disposiciones estudiadas, sino también valorar críticamente su funcionalidad, sus límites y su compatibilidad con el paradigma constitucional garantista vigente.

El presente estudio se delimita en tres dimensiones fundamentales: temporal, material e institucional. En el ámbito temporal, la investigación se circunscribe al periodo comprendido entre la expedición de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 en el año 2008 y el desarrollo posterior de su aplicación dentro del régimen del servicio público ecuatoriano hasta la actualidad, considerando la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador, 2008 como marco normativo principal.

En cuanto a la delimitación material, el análisis se centra en la incidencia de dichos Mandatos en procesos de desvinculación, compensación y jubilación de servidores públicos, particularmente en lo relativo a posibles afectaciones a derechos laborales, patrimoniales y de seguridad jurídica.

Finalmente, desde una perspectiva institucional, el estudio se enfoca en la actuación de entidades pertenecientes al sector público ecuatoriano sometidas al régimen del Código del Trabajo, así como en los mecanismos de control jurisdiccional ejercidos por la Corte Constitucional del Ecuador y la jurisdicción contencioso-administrativa.

La relevancia académica y jurídica del presente estudio radica en que aborda una problemática todavía insuficientemente desarrollada en la literatura jurídica nacional: la eventual desnaturalización de normas de transición constitucional y su incidencia concreta en los derechos laborales de servidores públicos que, por su condición de jubilados o desvinculados, se encuentran en una posición de especial vulnerabilidad frente al poder administrativo. A ello se suma la necesidad de examinar si el discurso de reorganización estatal y eficiencia administrativa ha operado, en determinados casos, como fundamento para restringir derechos bajo lógicas incompatibles con el Estado constitucional de derechos y justicia consagrado en la Constitución de la República del Ecuador.

Finalmente, este artículo se estructura en cuatro grandes apartados. En primer lugar, se desarrolla el marco conceptual y normativo relativo a la naturaleza jurídica de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 y su inserción en el proceso constitucional ecuatoriano. En segundo lugar, se analiza la relación entre estos instrumentos y el régimen jurídico de los derechos laborales de los servidores públicos jubilados. En tercer lugar, se examina la línea jurisprudencial relevante y se evalúan los criterios de interpretación utilizados por los órganos competentes. En cuarto lugar, se presenta una discusión crítica orientada a determinar si, en efecto, ha existido una desnaturalización normativa con efectos lesivos sobre derechos constitucionalmente protegidos, para finalmente formular conclusiones sustentadas desde una perspectiva jurídica, constitucional y garantista.

2. NATURALEZA JURÍDICA Y FINALIDAD CONSTITUCIONAL DE LOS MANDATOS CONSTITUYENTES N.º 2 Y N.º 4

La comprensión jurídica de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 exige situarlos dentro del contexto excepcional del proceso constituyente ecuatoriano de 2007–2008, en el cual la Asamblea Constituyente no operó únicamente como órgano deliberativo de redacción constitucional, sino también como instancia con ejercicio material de poder constituyente, investida de facultades normativas extraordinarias dirigidas a reorganizar temporalmente el aparato estatal y a adoptar decisiones de efecto inmediato en ámbitos considerados estratégicos para la transición institucional. Desde esa lógica, los Mandatos Constituyentes no pueden ser entendidos como simples actos políticos ni como disposiciones administrativas coyunturales, sino como

instrumentos normativos de carácter excepcional, emitidos en un momento de reconfiguración estructural del orden jurídico ecuatoriano y orientados a producir efectos jurídicos directos dentro del proceso de transformación del Estado.

En ese marco, la primera precisión indispensable consiste en distinguir entre la fuerza normativa de los Mandatos Constituyentes y la extensión material legítima de sus efectos. Si bien estos instrumentos gozaron de una jerarquía singular derivada del contexto constituyente en el que fueron expedidos, ello no significa que su aplicación posterior haya quedado exenta de control constitucional, ni que su contenido pudiera ser interpretado de forma expansiva, indefinida o desvinculada de la finalidad concreta que justificó su emisión. Esta distinción es fundamental, porque uno de los errores más frecuentes en la práctica institucional ecuatoriana ha consistido en asumir que toda disposición emanada del proceso constituyente posee una suerte de inmunidad interpretativa o una capacidad de irradiación normativa ilimitada, cuando en realidad su validez funcional debe examinarse a la luz de los principios del Estado constitucional de derechos y justicia.

Bajo esta premisa, el análisis de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 no puede reducirse a una lectura puramente literal de sus disposiciones, sino que debe incorporar una interpretación sistemática, teleológica y constitucionalmente orientada. En términos dogmáticos, ello implica preguntarse no solo qué dispusieron formalmente, sino para qué fueron concebidos, qué problemas institucionales buscaban corregir y, sobre todo, qué límites materiales debían respetar en su implementación posterior. Este enfoque es indispensable para determinar si la utilización ulterior de tales Mandatos, especialmente en materia de desvinculación y jubilación de servidores públicos, se mantuvo dentro del marco de su finalidad originaria o si terminó convirtiéndose en una herramienta de restricción de derechos más allá de lo constitucionalmente admisible.

2.1. NATURALEZA EXCEPCIONAL DE LOS MANDATOS CONSTITUYENTES EN EL PROCESO DE TRANSICIÓN CONSTITUCIONAL

Desde la teoría constitucional, los Mandatos Constituyentes emitidos durante el período de funcionamiento de la Asamblea Constituyente ecuatoriana pueden ser comprendidos como expresiones normativas de transición, es decir, como actos con vocación ordenadora inmediata dirigidos a facilitar la reestructuración institucional del Estado en un momento de sustitución o refundación constitucional. Su legitimidad deriva del carácter extraordinario del poder constituyente y de la necesidad de adoptar decisiones normativas urgentes mientras se consolidaba el nuevo diseño constitucional.

Sin embargo, precisamente por su naturaleza excepcional, estos Mandatos debían ser interpretados de forma restrictiva y finalista, no extensiva ni instrumental. La excepcionalidad normativa, lejos de justificar un uso abierto o indefinido de tales disposiciones, exige una lectura particularmente rigurosa, pues toda norma dictada en un contexto de transición constitucional debe ser aplicada dentro del marco material que justificó su existencia, en otras palabras, la excepcionalidad no amplía ilimitadamente el poder estatal; por el contrario, impone un deber reforzado de racionalidad, congruencia y control constitucional.

Este punto es central para el presente estudio, porque permite advertir que la problemática no radica únicamente en el contenido textual de los Mandatos, sino en la forma en que, con posterioridad a su expedición, determinadas entidades públicas y operadores jurídicos pudieron haberles atribuido efectos más amplios de los que realmente se desprendían de su diseño normativo original. En términos de teoría del derecho, ello configura una posible desviación funcional de la norma, fenómeno que ocurre cuando un instrumento jurídico deja de operar conforme a su ratio de creación y pasa a ser utilizado con finalidades distintas o con efectos que alteran sustancialmente su sentido constitucional.

2.2. FINALIDAD CONSTITUCIONAL DEL MANDATO CONSTITUYENTE

N.º 2

El Mandato Constituyente N.º 2 debe ser interpretado en conexión con la lógica de racionalización institucional, reorganización administrativa y control del gasto público que caracterizó parte de la actuación normativa de la Asamblea Constituyente. Su finalidad principal se inscribió en la necesidad de revisar estructuras estatales, contener distorsiones en materia de remuneraciones, regular determinados excesos institucionales y contribuir a una reorganización funcional del sector público en un escenario de transición política y constitucional.

No obstante, una lectura constitucionalmente adecuada de este instrumento impide sostener que dicho Mandato hubiese autorizado, de manera general e irrestricta, la afectación de derechos laborales consolidados o la supresión de garantías mínimas en las relaciones de empleo público. La finalidad de racionalización administrativa no puede ser jurídicamente confundida con una habilitación para precarizar vínculos laborales, relativizar la estabilidad funcional o introducir mecanismos de desvinculación automática incompatibles con el principio de juridicidad. En el Estado constitucional, la eficiencia administrativa es un valor legítimo, pero no constituye una cláusula habilitante para neutralizar derechos fundamentales ni para desconocer el contenido esencial de las garantías laborales.

Por ello, la lectura de este mandato debe realizarse bajo una doble cautela hermenéutica. En primer lugar, reconociendo que su contenido se dirigía a resolver problemas institucionales

específicos dentro de un momento extraordinario de reorganización estatal. En segundo lugar, evitando que ese propósito sea utilizado retrospectivamente como fundamento para justificar actuaciones administrativas que, en la práctica, hayan operado como mecanismos de exclusión o afectación desproporcionada de derechos de servidores públicos. Cuando una norma excepcional orientada a corregir desequilibrios estructurales termina siendo invocada para debilitar garantías laborales, se produce una tensión evidente entre finalidad normativa y efecto jurídico.

2.3. FINALIDAD CONSTITUCIONAL DEL MANDATO CONSTITUYENTE

N.º 4

Por su parte, el Mandato Constituyente N.º 4 debe ser examinado dentro de la misma arquitectura de transición constitucional, aunque con énfasis particular en su funcionalidad dentro del proceso de reordenamiento institucional y de redefinición de determinadas condiciones del aparato estatal. Su sentido jurídico no puede desprenderse de una lectura fragmentaria ni aislada, sino de una comprensión integrada del proyecto constituyente, en el que coexistieron objetivos de modernización administrativa, reestructuración estatal y afirmación de un nuevo modelo constitucional garantista.

En esa lógica, no puede ser asumido como una cláusula abierta para producir cesaciones o desvinculaciones laborales por fuera de los parámetros de razonabilidad, proporcionalidad y tutela efectiva. Su operatividad debía articularse necesariamente con principios superiores como la dignidad humana, la protección al trabajo, la igualdad material y la seguridad jurídica. En consecuencia, cualquier aplicación administrativa o normativa posterior que hubiese transformado este instrumento en una vía de terminación laboral automática o en una herramienta de reducción de personal sin análisis individualizado de derechos debe ser objeto de escrutinio constitucional estricto.

Esta precisión es particularmente relevante respecto de los servidores públicos en condición de jubilación o próximos a ella, puesto que en estos supuestos confluyen no solo derechos laborales en sentido estricto, sino también expectativas jurídicas calificadas, trayectorias funcionales prolongadas, protección frente a decisiones arbitrarias y, en muchos casos, condiciones de vulnerabilidad asociadas a la edad, al ciclo laboral cumplido y a la dependencia de prestaciones compensatorias o jubilatorias. De ahí que cualquier uso de normas de transición constitucional en este ámbito deba ser evaluado con un estándar reforzado de protección.

2.4. DE LA RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA A LA POSIBLE DESNATURALIZACIÓN NORMATIVA

El punto crítico del presente estudio emerge cuando se constata que, en la práctica, la aplicación de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 pudo haber excedido su finalidad constitucional originaria y haberse proyectado sobre relaciones laborales concretas con efectos no siempre compatibles con el orden constitucional posterior a 2008. Es justamente en este desplazamiento entre finalidad originaria y uso posterior donde aparece la categoría de desnaturalización normativa, que constituye el eje central del artículo.

Desde una perspectiva dogmática, puede entenderse por desnaturalización normativa el proceso mediante el cual una disposición jurídica es aplicada o interpretada de manera tal que sus efectos reales se apartan sustancialmente de la función constitucional o legal que justificó su creación; no se trata, por tanto, de una mera discrepancia interpretativa menor, sino de una alteración material del sentido normativo de la disposición, capaz de producir consecuencias incompatibles con su razón de ser y, eventualmente, con el sistema de derechos vigente.

Es necesario diferenciar la categoría de desnaturalización normativa de otras figuras jurídicas relacionadas; a diferencia de los derechos adquiridos, que implican situaciones jurídicas consolidadas que no pueden ser desconocidas por normas posteriores, la desnaturalización normativa se refiere a la alteración del sentido y finalidad de una norma en su aplicación práctica, por su parte, la noción de situaciones jurídicas consolidadas se vincula con la estabilidad de efectos jurídicos ya producidos, mientras que la confianza legítima protege expectativas razonables generadas por la actuación estatal.

En este sentido, la desnaturalización normativa no sustituye estas categorías, sino que opera como un marco explicativo que permite identificar cómo determinadas interpretaciones o aplicaciones institucionales pueden afectar simultáneamente derechos adquiridos, expectativas legítimas y seguridad jurídica.

Aplicada al caso objeto de estudio, esta categoría permite sostener que la eventual afectación a los derechos laborales de servidores públicos jubilados no deriva necesariamente de la existencia misma de los Mandatos, sino de la forma en que estos fueron integrados, invocados o ejecutados dentro de prácticas administrativas y decisiones institucionales posteriores. En otras palabras, el problema jurídico no se agota en el texto del Mandato, sino en su operacionalización institucional. Esta precisión fortalece significativamente la tesis del artículo, porque evita una crítica simplista a la norma en abstracto y desplaza el análisis hacia el verdadero foco de control constitucional: la relación entre interpretación, aplicación y afectación de derechos.

En este sentido, la desnaturalización puede manifestarse de diversas formas: cuando una norma transitoria es utilizada con vocación permanente; cuando un instrumento de reorganización institucional se convierte en fundamento para limitar derechos subjetivos sin base suficiente; cuando una medida orientada al orden administrativo se transforma en una práctica de desvinculación laboral masiva o desproporcionada; o cuando la administración invoca una finalidad pública legítima sin acreditar adecuadamente la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la afectación generada. Todas estas hipótesis exigen un análisis particularmente cuidadoso dentro del constitucionalismo ecuatoriano, en el cual la actuación estatal no puede justificarse únicamente por su cobertura formal, sino por su compatibilidad material con el sistema de derechos.

2.5. LÍMITE HERMENÉUTICO: SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y BLOQUE DE PROTECCIÓN DE DERECHOS

Una vez vigente la Constitución de la República del Ecuador, 2008, toda norma preexistente, transitoria o excepcional quedó sometida al principio de supremacía constitucional y al deber de interpretación conforme; en consecuencia, los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 no podían seguir siendo aplicados como si operaran en un vacío axiológico o como si su fuerza normativa los colocara por encima del nuevo paradigma constitucional. Su vigencia y eficacia debían armonizarse con el modelo garantista adoptado por la Constitución, especialmente en lo relativo a la protección reforzada de derechos, la interdicción de regresividad, la tutela judicial efectiva y el principio pro persona.

Este punto reviste una importancia capital para el análisis del presente artículo, porque permite sostener que cualquier utilización de dichos Mandatos con efectos lesivos sobre derechos laborales debía ser sometida a un control reforzado de constitucionalidad material. Así, no bastaba con alegar la existencia formal del Mandato como fundamento suficiente de una decisión administrativa; era necesario demostrar, además, que su aplicación concreta resultaba compatible con la Constitución, con la normativa legal posterior y con los estándares jurisprudenciales desarrollados por la Corte Constitucional del Ecuador.

Por consiguiente, la verdadera discusión jurídica no reside en si los Mandatos materia de esta investigación tuvieron o no legitimidad en su momento de expedición, sino en si su utilización posterior respetó los límites constitucionales impuestos por el nuevo orden jurídico. Esta distinción es decisiva, porque permite afirmar que la posible desnaturalización normativa no debe ser evaluada desde una lógica puramente histórica, sino desde una lógica de control constitucional contemporáneo, orientada a verificar si determinadas prácticas estatales conservaron fidelidad a

la finalidad normativa original o si, por el contrario, terminaron lesionando derechos bajo una cobertura formal aparentemente válida.

2.6. SÍNTESIS DEL APARTADO

En suma, los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 constituyeron instrumentos normativos excepcionales dictados en un contexto de transición constitucional, cuya finalidad se vinculó con la reorganización estatal, la racionalización administrativa y la corrección de determinadas distorsiones institucionales, no obstante, su carácter extraordinario no los convertía en fuentes ilimitadas de habilitación estatal, ni autorizaba una utilización desvinculada de los principios del constitucionalismo garantista ecuatoriano. Por el contrario, su aplicación posterior debía someterse a una interpretación finalista, restrictiva y conforme con la Constitución de la República del Ecuador, 2008.

A partir de ello, puede sostenerse que el eje del problema no radica únicamente en el contenido formal de estos Mandatos, sino en la posibilidad de que, mediante interpretaciones administrativas o institucionales extensivas, se haya producido una desnaturalización de su finalidad normativa, con incidencia negativa sobre los derechos laborales de servidores públicos jubilados. Esta constatación justifica la necesidad de avanzar hacia el examen específico del régimen de protección laboral aplicable a este grupo y de la manera en que el ordenamiento jurídico ecuatoriano ha regulado la relación entre jubilación, estabilidad funcional y tutela de derechos en el sector público.

3. DERECHOS LABORALES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS JUBILADOS Y SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL EN EL ECUADOR

El análisis de la situación jurídica de los servidores públicos jubilados en el Ecuador no puede reducirse a una visión meramente administrativa de cesación de funciones o terminación de la relación de servicio, pues involucra de manera directa un conjunto de derechos constitucionales, legales y prestacionales cuya protección se activa precisamente en la etapa de transición entre la vida laboral activa y el retiro. En ese sentido, la jubilación en el sector público no constituye únicamente un acto de desvinculación funcional, sino una institución jurídica compleja que articula el derecho al trabajo, la seguridad social, la dignidad humana, la estabilidad relativa en el empleo público, la seguridad jurídica y la tutela efectiva frente a decisiones estatales potencialmente lesivas.

Desde esta perspectiva, cualquier análisis sobre la aplicación de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 respecto de servidores públicos jubilados exige abandonar una lectura formalista del retiro y comprender que, en este ámbito, la administración no actúa sobre una simple relación burocrática disponible, sino sobre una esfera jurídica intensamente protegida por la Constitución de la República del Ecuador, 2008, por la legislación especializada y por los principios de protección reforzada aplicables a las personas adultas mayores y a quienes han consolidado expectativas legítimas derivadas de una prolongada relación de servicio.

3.1. EL TRABAJO COMO DERECHO Y SU PROYECCIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO

La Constitución de la República del Ecuador reconoce al trabajo no solo como una actividad económica o una prestación funcional, sino como un derecho y deber social, además de una fuente de realización personal y un elemento central de la dignidad humana. Esta comprensión supera con amplitud la idea tradicional del vínculo laboral como mera relación de subordinación y lo integra dentro del catálogo de derechos fundamentales con protección directa, exigibilidad y vinculación inmediata para todos los poderes públicos. El artículo 33 de la Constitución establece expresamente que: “El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Siendo puntual en que el trabajo debe desarrollarse con respeto a la dignidad de la persona trabajadora, bajo condiciones justas y libremente aceptadas.

Por su lado, el artículo 229 ya reconoce la existencia constitucional de las servidoras y servidores públicos como sujetos plenamente integrados dentro del aparato estatal y del régimen de protección jurídica correspondiente.

Esta dimensión constitucional del trabajo proyecta efectos concretos sobre el régimen de empleo público. Aunque el servicio público posee particularidades funcionales, orgánicas y presupuestarias que lo diferencian del régimen laboral privado, ello no significa que sus vínculos puedan quedar al margen de la tutela de derechos. Por el contrario, en un Estado constitucional de derechos y justicia, el empleo público debe organizarse bajo parámetros de legalidad, razonabilidad y protección efectiva, de modo que la administración no puede disponer libremente de la permanencia, cesación o desvinculación de sus servidores sin observar los límites impuestos por la Constitución, la ley y el principio de proporcionalidad.

De esta manera, la relación entre servidor público y administración no se agota en una lógica jerárquica o estatutaria, sino que incorpora una dimensión garantista que obliga a interpretar cualquier decisión de desvinculación, jubilación o terminación funcional a la luz del contenido esencial del derecho al trabajo y de las garantías asociadas a su ejercicio. Esta premisa resulta decisiva para el presente estudio, porque impide considerar la jubilación de servidores públicos como una simple operación de gestión de talento humano o como un acto discrecional de reorganización administrativa.

3.2. LA JUBILACIÓN COMO DERECHO Y NO COMO SIMPLE CAUSAL DE CESACIÓN

Uno de los errores conceptuales más frecuentes en el tratamiento jurídico del tema consiste en reducir la jubilación a una mera causal de cesación de funciones. Si bien desde la perspectiva administrativa la jubilación puede generar el cese de la relación activa de servicio, su verdadera naturaleza jurídica es mucho más amplia: se trata de una institución de garantía social orientada a proteger a la persona trabajadora una vez cumplido determinado ciclo de vida laboral y previsional; en consecuencia, la jubilación no debe ser entendida únicamente como un mecanismo de salida del aparato estatal, sino como la expresión de un derecho vinculado a la seguridad social, a la protección frente a la vejez y a la continuidad de condiciones mínimas de existencia digna.

Este enfoque es especialmente importante en el caso de servidores públicos, ya que el tránsito hacia la jubilación involucra no solo la cesación de funciones, sino también el acceso a compensaciones, incentivos, prestaciones y garantías acumuladas durante años de servicio. De allí que la desvinculación por jubilación no pueda ser tratada como una figura puramente instrumental al servicio de la racionalización administrativa, sino como un proceso jurídicamente regulado, condicionado y sujeto a límites materiales de protección.

3.3. ESTABILIDAD RELATIVA, SEGURIDAD JURÍDICA Y CONFIANZA LEGÍTIMA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA

Aunque en el Derecho ecuatoriano el servicio público no se configura bajo un modelo de inamovilidad absoluta, ello no autoriza a sostener que la administración pueda disponer libremente del vínculo funcional. La doctrina y la jurisprudencia constitucional han permitido comprender que la estabilidad en el empleo público, aun cuando sea relativa y normativamente condicionada, constituye una garantía de protección frente a decisiones arbitrarias, irrazonables o carentes de sustento suficiente. En consecuencia, la permanencia en el servicio, así como la terminación de la relación funcional, deben responder a causas previstas en la ley, procedimientos debidamente estructurados y criterios compatibles con la seguridad jurídica.

En este punto adquiere relevancia el principio de seguridad jurídica, entendido no solo como certeza formal sobre la existencia de normas, sino como previsibilidad razonable sobre la actuación estatal y sobre la conservación de situaciones jurídicas construidas legítimamente en el tiempo. Cuando un servidor público ha desarrollado una trayectoria prolongada dentro de la administración, ha cumplido requisitos legales para acceder a beneficios de jubilación o ha estructurado decisiones personales y patrimoniales en función de un determinado régimen jurídico, el Estado no puede alterar de manera sorpresiva, regresiva o inconsistente las condiciones de acceso, reconocimiento o efectividad de esos derechos sin afectar gravemente la confianza legítima depositada en el ordenamiento.

3.4. EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y LA PROHIBICIÓN DE REGRESIVIDAD EN MATERIA LABORAL

Uno de los ejes constitucionales más relevantes para evaluar la licitud de la actuación estatal en materia de derechos laborales es el principio de progresividad, conforme al cual el Estado debe avanzar en la ampliación, protección y efectividad de los derechos, y no retroceder arbitrariamente en su alcance o nivel de garantía. Este principio tiene especial fuerza en el ámbito laboral y de seguridad social, donde las conquistas normativas e institucionales no pueden ser vaciadas o reducidas por decisiones administrativas, presupuestarias o interpretativas que sacrifiquen el contenido esencial de los derechos reconocidos.

En el contexto del presente estudio, este principio obliga a examinar si la aplicación posterior de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 generó, en los hechos, un efecto regresivo sobre el régimen de protección de los servidores públicos jubilados. Esto podría ocurrir, por ejemplo, cuando una norma inicialmente concebida para ordenar institucionalmente el aparato estatal termina siendo utilizada para limitar compensaciones, acelerar cesaciones, relativizar garantías o condicionar de forma desproporcionada el acceso a beneficios ya previstos dentro del ordenamiento.

La regresividad no siempre adopta una forma abierta o explícita. Muchas veces se manifiesta a través de decisiones administrativas técnicamente formuladas, pero materialmente lesivas; de cambios interpretativos aparentemente neutrales, pero funcionalmente restrictivos; o de criterios presupuestarios que, bajo el discurso de eficiencia, trasladan al trabajador el costo de la reorganización estatal. Y precisamente por eso tu tesis tiene fuerza: porque pone en evidencia que una política o una interpretación puede presentarse como legítima en términos de administración pública, pero ser profundamente problemática desde el prisma constitucional de derechos.

En otras palabras, la eficiencia estatal no puede operar como excusa jurídica para degradar la protección laboral. Si el Estado decide reorganizarse, racionalizar gasto o rediseñar su estructura, debe hacerlo dentro de los márgenes constitucionales y sin convertir a los servidores públicos, especialmente a quienes se encuentran en etapa de jubilación, en variables de ajuste institucional.

3.5. PROTECCIÓN REFORZADA DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES Y SU RELEVANCIA EN LA JUBILACIÓN PÚBLICA

Otro aspecto decisivo resalta con mayor fuerza es que muchos de los servidores públicos afectados por procesos de jubilación o desvinculación se encuentran, al mismo tiempo, dentro del grupo constitucionalmente protegido de las personas adultas mayores. Esto significa que la discusión no se agota en el derecho laboral o administrativo, sino que se conecta directamente con el régimen de atención prioritaria y protección reforzada previsto por la Constitución.

La condición de persona adulta mayor no constituye un dato accesorio o sentimental dentro del análisis jurídico; por el contrario, activa un estándar reforzado de protección frente a decisiones estatales que puedan comprometer la subsistencia, la dignidad, la seguridad económica o la autonomía de la persona. En ese sentido, cualquier actuación administrativa que impacte negativamente sobre la jubilación, compensación o retiro de un servidor público en esta condición debe ser evaluada con un nivel más estricto de escrutinio constitucional.

Esto refuerza la hipótesis planteada ya que permite sostener que la afectación derivada de una eventual desnaturalización normativa no solo recae sobre un derecho laboral individual, sino sobre una esfera jurídica reforzada por el mandato constitucional de protección a grupos de atención prioritaria. En términos argumentativos, esto eleva el estándar de exigencia para el Estado: no bastaba con actuar conforme a una lectura administrativa del Mandato; debía actuar, además, conforme a una lógica reforzada de protección constitucional.

3.6. COMPENSACIÓN JUBILAR, EXPECTATIVA JURÍDICA CUALIFICADA Y TUTELA PATRIMONIAL

La compensación por jubilación no debe ser entendida como una mera liberalidad estatal ni como una prestación graciable sujeta a la absoluta discrecionalidad de la administración. Si bien su reconocimiento y pago están regulados por condiciones legales, planificación institucional y disponibilidad presupuestaria, ello no significa que el derecho pueda ser vaciado de contenido, diferido indefinidamente o reinterpretado de manera que pierda efectividad material.

Cuando una persona ha cumplido los requisitos normativos, ha desarrollado años de servicio y ha sido incorporada dentro de un proceso regular de jubilación, la expectativa de acceso a la compensación jubilar deja de ser una aspiración vaga y se convierte en una expectativa jurídica cualificada, con relevancia constitucional, patrimonial y administrativa. Esa cualificación es fundamental, porque permite sostener que la lesión no solo fue laboral, sino también patrimonial y de confianza institucional.

Incluso la información pública institucional del propio Estado reconoce el carácter jurídicamente adquirido o consolidado de estos beneficios y la necesidad de instrumentar su pago conforme a la normativa vigente, incluyendo supuestos de derechohabientes en caso de fallecimiento del exservidor durante el proceso. Por ello, cualquier uso de normas de transición constitucional para debilitar, condicionar excesivamente o desplazar indefinidamente este derecho debe ser examinado con especial severidad, pues compromete no solo la legalidad administrativa, sino la buena fe estatal y la protección efectiva de derechos.

3.7. SINTESIS DEL APARTADO

Los derechos de los servidores públicos jubilados en el Ecuador no se limitan a la terminación formal de la relación funcional, sino que integran una constelación compleja de garantías constitucionales y legales que incluyen el derecho al trabajo, la seguridad social, la estabilidad relativa, la seguridad jurídica, la confianza legítima, la progresividad, la protección reforzada de personas adultas mayores y el acceso efectivo a compensaciones derivadas de la jubilación. Por ello, cualquier actuación estatal que incida sobre este ámbito debe ser sometida a un control material riguroso, particularmente cuando se apoya en normas excepcionales o de transición constitucional.

A la luz de ello, puede sostenerse que la posible desnaturalización de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 no debe analizarse solo como un problema de técnica normativa o de interpretación administrativa, sino como una cuestión directamente vinculada con la eventual vulneración de derechos constitucionalmente protegidos. Esta constatación obliga a examinar, en el siguiente apartado, cómo ha sido tratada esta problemática por la jurisprudencia ecuatoriana y de qué manera los órganos de control constitucional han delimitado o han debido delimitar los márgenes legítimos de actuación estatal en esta materia.

4. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL Y CONTROL CONSTITUCIONAL DE LA APLICACIÓN DE LOS MANDATOS CONSTITUYENTES N.º 2 Y N.º 4

La verificación de la hipótesis planteada en esta investigación no puede descansar exclusivamente en la lectura normativa de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 ni en la reconstrucción doctrinal de su finalidad original. Para determinar si, en efecto, existió una desnaturalización de su aplicación con incidencia lesiva sobre los derechos laborales de los servidores públicos jubilados, resulta imprescindible examinar la respuesta ofrecida por la jurisdicción constitucional y por el control judicial interno frente a las prácticas administrativas que utilizaron tales Mandatos como fundamento de desvinculación, jubilación forzosa o restricción de compensaciones.

Desde esta perspectiva, la jurisprudencia cumple en el presente estudio una doble función. Por una parte, permite identificar los límites constitucionales de interpretación y aplicación de normas de transición constitucional; por otra, ofrece criterios concretos para determinar si la actuación administrativa observó o vulneró principios como el derecho al trabajo, la seguridad jurídica, la motivación, la proporcionalidad, la tutela judicial efectiva y la protección reforzada de grupos en condición de vulnerabilidad. En otras palabras, la jurisprudencia no debe ser tratada aquí como simple cita de autoridad, sino como fuente de racionalidad decisional y como instrumento de contraste entre el uso institucional de los Mandatos y el parámetro de constitucionalidad vigente.

En relación con la protección de los derechos laborales en el ámbito del servicio público, resulta pertinente analizar la sentencia No. 42-11-AN/19 de la Corte Constitucional del Ecuador, la cual aborda la problemática de la estabilidad laboral y los efectos de decisiones administrativas en la situación jurídica de los trabajadores.

En cuanto a los hechos relevantes, el caso se origina en una acción por incumplimiento presentada en favor de un trabajador que alegaba la inobservancia de decisiones judiciales previas que reconocían sus derechos laborales frente a una entidad pública, particularmente en lo relativo a su permanencia en el cargo y el reconocimiento de sus condiciones laborales; el problema jurídico planteado a la Corte consistió en determinar si la falta de ejecución de decisiones previamente adoptadas por autoridades competentes vulneraba derechos constitucionales del trabajador, especialmente aquellos relacionados con la seguridad jurídica, el debido proceso y la estabilidad laboral.

En su ratio decidendi, la Corte Constitucional estableció que el incumplimiento de decisiones judiciales o administrativas que reconocen derechos laborales constituye una vulneración directa de la seguridad jurídica y del derecho al debido proceso, en tanto impide la materialización

efectiva de derechos previamente reconocidos; asimismo, enfatizó que el Estado, en su calidad de empleador, se encuentra sujeto a estándares reforzados de cumplimiento y respeto de derechos.

De este razonamiento se deriva como regla jurisprudencial que toda decisión estatal que incida en la situación laboral de una persona debe ser no solo formalmente válida, sino también efectivamente cumplida, garantizando la materialización real de los derechos reconocidos, sin dilaciones injustificadas ni reinterpretaciones restrictivas.

Este criterio resulta directamente aplicable al análisis de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4, en tanto evidencia que su invocación no puede justificar la inobservancia de derechos previamente reconocidos no la afectación desproporcionada de la estabilidad laboral. En consecuencia, cualquier actuación administrativa que, bajo la invocación de tales Mandatos, limite o desnaturalice derechos laborales reconocidos, podría configurar una vulneración constitucional por afectación a la seguridad jurídica y al principio de eficacia de las decisiones públicas.

4.1. LA NECESIDAD DE UN CONTROL CONSTITUCIONAL REFORZADO SOBRE NORMAS EXCEPCIONALES Y SU APLICACIÓN ADMINISTRATIVA

Uno de los presupuestos centrales del constitucionalismo ecuatoriano contemporáneo es que ninguna actuación estatal queda exenta de control de constitucionalidad material, incluso cuando se fundamenta en normas de jerarquía reforzada o en disposiciones emitidas durante procesos de transición constitucional. En ese sentido, la sola invocación de un Mandato Constituyente no basta para legitimar automáticamente una decisión administrativa de desvinculación o jubilación, pues la constitucionalidad de la medida no depende únicamente de su cobertura formal, sino de su conformidad material con el sistema de derechos vigente.

Este criterio resulta especialmente importante cuando la administración pretende utilizar normas excepcionales para producir efectos permanentes o para intervenir en esferas jurídicas especialmente sensibles, como ocurre con el trabajo, la estabilidad funcional, la seguridad social y la protección patrimonial derivada de la jubilación. En tales casos, el estándar de revisión debe ser necesariamente más exigente, ya que el poder administrativo no puede operar sobre la base de una interpretación auto justificativa de la norma, sino que debe demostrar que su actuación responde a una finalidad constitucionalmente legítima, que es necesaria, proporcional y respetuosa del núcleo esencial de los derechos involucrados.

Estas aproximaciones resultan plenamente aplicables al contexto ecuatoriano, en el que, los Mandatos Constituyentes fueron utilizados como instrumentos de gestión administrativa,

alejándose de su finalidad normativa original. La Corte Interamericana de Derechos Humanos - CIDH-, en el caso Lagos del Campo vs. Perú, al respecto manifiesta:

Cabe precisar que la estabilidad laboral no consiste en una permanencia irrestricta en el puesto de trabajo, sino de respetar este derecho, entre otras medidas, otorgando debidas garantías de protección al trabajador a fin de que, en caso de despido se realice éste bajo causas justificadas, lo cual implica que el empleador acredite las razones suficientes para imponer dicha sanción con las debidas garantías, y frente a ello el trabajador pueda recurrir tal decisión ante las autoridades internas, quienes verifiquen que las causales imputadas no sean arbitrarias o contrarias a derecho (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2017, párr. 150)

En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, resulta fundamental analizar el caso Lagos del Campo vs. Perú, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos mediante sentencia de 31 de agosto de 2017, el cual constituye un precedente relevante en materia de protección del derecho al trabajo y la estabilidad laboral.

En cuanto a los hechos relevantes, el caso se origina en el despido del señor Alfredo Lagos del Campo, quien se desempeñaba como trabajador y representante de sus compañeros en una empresa privada, luego de haber emitido declaraciones públicas denunciando presuntas irregularidades en un proceso electoral interno; a pesar de que en primera instancia judicial se calificó el despido como improcedente, posteriormente fue declarado válido por instancias superiores, sin que el trabajador obtuviera una tutela efectiva de sus derechos. El problema jurídico abordado por la Corte consistió en determinar si el despido del trabajador, en el contexto de sus declaraciones como representante laboral, así como la actuación de las autoridades judiciales internas, vulneraron derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, particularmente el derecho a la estabilidad laboral, la libertad de expresión y el acceso a la justicia.

En su ratio decidendi, la Corte Interamericana estableció que el derecho al trabajo, derivado del artículo 26 de la Convención Americana, incluye la protección de la estabilidad laboral, entendida como la prohibición de despidos arbitrarios sin causa justificada; asimismo, determinó que el Estado tiene la obligación no solo de abstenerse de vulnerar este derecho, sino, de garantizarlo frente a actuaciones de terceros, lo que implica prevenir despidos injustificados, asegurar mecanismos efectivos de impugnación y garantizar la reparación adecuada en caso de vulneración.

Este precedente resulta de especial relevancia para el presente estudio, en tanto permite sostener que las decisiones estatales que incidan en la desvinculación o jubilación de servidores públicos deben ser analizadas bajo un estándar reforzado de protección de derechos laborales. En este

sentido, la eventual aplicación de normas como los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 no puede justificar la adopción de medidas que impliquen, en la práctica, despidos arbitrarios o afectaciones desproporcionadas a la estabilidad laboral, sin una debida motivación y sin garantizar mecanismos efectivos de protección. En consecuencia, el criterio interamericano refuerza la tesis de que la utilización descontextualizada de tales Mandatos puede derivar en escenarios de desnaturalización normativa y vulneración de derechos.

4.2. MOTIVACIÓN, RAZONABILIDAD Y PROHIBICIÓN DE ARBITRARIEDAD EN LOS ACTOS DE DESVINCULACIÓN

Otro eje esencial del control jurisprudencial se encuentra en la exigencia de motivación suficiente en todo acto administrativo que afecte derechos. En el caso de desvinculaciones, jubilaciones impuestas o terminaciones funcionales vinculadas a procesos de reorganización institucional, la motivación no puede limitarse a la simple cita de un Mandato Constituyente, de una norma reglamentaria o de una política interna de talento humano. La motivación constitucionalmente válida exige explicar, con suficiencia argumentativa y soporte fáctico, por qué esa medida específica resulta jurídicamente procedente respecto de esa persona concreta, y por qué no existe una alternativa menos lesiva para sus derechos.

Todo esto tiene un efecto muy importante sobre esta investigación, porque permite sostener que una parte relevante de la desnaturalización no se produjo solo en el nivel abstracto de la interpretación normativa, sino en el plano concreto de la ejecución administrativa inmotivada o insuficientemente justificada. Normativamente esto apuntaba en esa dirección cuando advertía que muchas decisiones fueron adoptadas sin la motivación exigida por el artículo 76 numeral 7 literal l) de la Constitución, generando un uso impropio de normas transitorias como soporte de actos lesivos.

Todo ello en concordancia en base al artículo 18 del Código Orgánico Administrativo, el cual indispensablemente manifiesta en su artículo 18 que: “Los organismos que conforman el sector público, deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias. El ejercicio de las potestades discrecionales, observará los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad.” (Código Orgánico Administrativo, 2017) Esto es particularmente importante porque, desde la teoría del acto administrativo, la falta o insuficiencia de motivación no constituye un defecto meramente formal, sino un vicio que compromete la validez misma de la decisión, en la medida en que impide controlar si la autoridad actuó dentro de los fines de la norma o si incurrió en arbitrariedad, automatismo o desviación de poder.

Es fundamental, a su vez también presentar la Sentencia 004-10-SAN-CC de la Corte Constitucional del Ecuador, que hace un énfasis adecuado en tanto a lo que supone la estabilidad laboral de los trabajadores del sector públicos regidos al Código del Trabajo, manifestando lo siguiente:

Esta disposición, orientada a garantizar la estabilidad de los trabajadores amparados por el Código del Trabajo, preserva el reconocimiento de las indemnizaciones establecidas en ese mismo cuerpo legal para el caso de terminación de la relación laboral producida de manera intempestiva por decisión del empleador, y establece como único valor anual el de siete salarios básicos unificados, hasta un máximo de doscientos diez salarios para el caso de supresión de puesto o de cualquier terminación de las relaciones laborales, previstas tanto en contratos colectivos u otros convenios en los que se haya acordado la entrega de valores, bajo cualquier denominación, por tales conceptos. De esta manera, los trabajadores que se encuentran amparados únicamente por el Código del Trabajo, en caso de despido intempestivo, reciben las indemnizaciones allí previstas, y quienes estén. (Corte Constitucional del Ecuador, 2010).

En el caso en específico; el problema jurídico que la Corte Constitucional debía resolver fue si la accionante, al renunciar voluntariamente tras 23 años de servicio en el IESS, tenía derecho a percibir la indemnización máxima prevista en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 o a la jubilación patronal proporcional, pese a no haber cumplido los 25 años exigidos por el Código del Trabajo. La Corte Constitucional resolvió que la trabajadora, con 23 años de servicio en el IESS, no tenía derecho a la jubilación patronal proporcional ni a la indemnización máxima del Mandato Constituyente N.º 2, pues este fijaba límites y no montos automáticos, y la jubilación patronal exige 25 años de servicio o despido intempestivo. Al haber recibido el incentivo previsto en el contrato colectivo, la Corte concluyó que no hubo incumplimiento normativo y rechazó la acción.

El estándar Jurisprudencial que nos da la Corte es fundamental para poder entender de manera enfática el alcance original que versa sobre esta investigación, siendo que también menciona y esclarece de manera enfática el alcance original de los mandatos constituyentes, a su vez diferencia a los trabajadores del sector público, haciendo un énfasis en quienes son regulados por el Código del Trabajo.

Desde una perspectiva sistemática, los Mandatos Constituyentes deben ser interpretados en armonía con el resto del ordenamiento jurídico ecuatoriano, particularmente con la Constitución de la República, el Código del Trabajo y las normas regulatorias del servicio público; en virtud del principio de jerarquía normativa, las disposiciones constitucionales prevalecen sobre

cualquier otra norma, lo que implica que la aplicación de los Mandatos no puede contradecir derechos reconocidos constitucionalmente.

En este contexto, la articulación entre Mandatos Constituyentes y normas infraconstitucionales no debe ser meramente descriptiva, sino que exige un análisis de compatibilidad material, en el que se verifique si su aplicación concreta respeta los principios de progresividad, seguridad jurídica y protección de derechos laborales. De lo contrario, se configuraría una aplicación inconstitucional por contradicción con el bloque de constitucionalidad.

4.3. DESVIACIÓN DE PODER Y MUTACIÓN FUNCIONAL DEL FUNDAMENTO NORMATIVO

La desviación de poder se configura cuando una autoridad utiliza una competencia o una norma formalmente válida para alcanzar un fin distinto de aquel que justificó su atribución, esto significa que la administración pudo haber invocado Mandatos legítimos en su origen para producir efectos institucionales que no correspondían a su finalidad constitucional original, en otras palabras: el problema no era necesariamente la norma, sino el uso funcionalmente distorsionado que se hizo de ella.

Desde este punto de vista, la utilización de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 para justificar jubilaciones obligatorias, ceses automáticos o recortes prestacionales puede ser leída como una mutación funcional del fundamento normativo, es decir, como una transformación del propósito constitucional de la norma en un mecanismo de restricción de derechos. Esa formulación tiene mucho peso doctrinal y resulta relevante para la discusión crítica final.

4.4. SEGURIDAD JURÍDICA, CONFIANZA LEGÍTIMA Y SITUACIONES JURÍDICAS CONSOLIDADAS EN LA RESPUESTA JUDICIAL

La jurisprudencia también resulta esencial para demostrar que el conflicto no se limita a la terminación del vínculo funcional, sino que se proyecta sobre la seguridad jurídica y la confianza legítima de quienes construyeron sus trayectorias laborales y expectativas jubilatorias bajo un determinado marco normativo. Este punto es crucial, porque muchas afectaciones no se produjeron únicamente por la desvinculación en sí, sino por la alteración sobrevenida de condiciones de acceso, cálculo, reconocimiento o efectividad de beneficios relacionados con la jubilación y las compensaciones correspondientes.

Desde esta óptica, el control constitucional no debe preguntarse solo si la administración tenía una norma que invocar, sino si podía legítimamente frustrar expectativas jurídicas cualificadas ya

consolidadas o razonablemente fundadas en la conducta estatal previa. Cuando el Estado permite durante años una determinada configuración normativa, induce confianza sobre el acceso a ciertos beneficios y luego altera drásticamente su aplicación mediante una interpretación restrictiva o utilitarista, se produce una afectación seria de la previsibilidad jurídica que el artículo 82 de la Constitución busca proteger, de tal manera que manifiesta que “El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.” (Constitución de la República del Ecuador, 2008). Todo ello en respecto de que inclusive se realza como un criterio suficiente para que la Corte Constitucional se haya pronunciado en la Sentencia 004-10-SAN-CC, previamente citada.

En el caso ecuatoriano, la tutela judicial efectiva frente a actos de jubilación forzosa, desvinculación arbitraria o negación ilegítima de compensaciones puede activarse por distintas vías, dependiendo de la naturaleza de la lesión, del momento en que esta se produce y del tipo de derecho comprometido. Entre ellas destacan la acción de protección, cuando exista vulneración directa de derechos constitucionales por acto u omisión de autoridad pública; la vía contencioso-administrativa, cuando se impugnen actos administrativos individuales o se persiga su nulidad y reparación; y, en determinados casos, otras garantías jurisdiccionales o mecanismos de ejecución cuando exista incumplimiento de decisiones previas favorables. Un caso concreto de ello lo podemos ver en tanto la Corte Nacional de Justicia Sala de lo Laboral, en sentencia de casación No. 565-2013; la Corte Nacional de Justicia resolvió que el problema jurídico consistía en determinar si la reiterada suscripción de contratos ocasionales con el IESS otorgaba al trabajador derecho a nombramiento y estabilidad en la carrera administrativa.

La ratio decidendi fue que dichos contratos, por su naturaleza temporal y excepcional, no generan estabilidad ni obligan a la institución a extender nombramientos, ya que el ingreso al servicio público exige concurso de méritos y oposición según la Constitución y la ley. Por ello, la Corte casó la sentencia de primera instancia y rechazó la demanda, aclarando que la repetición de contratos ocasionales no convierte automáticamente al trabajador en servidor público estable.

Además, desde una perspectiva sustantiva, la reparación en estos casos no debería limitarse al restablecimiento formal de la legalidad, sino proyectarse también sobre los efectos patrimoniales, laborales y existenciales derivados de la afectación. Ello puede incluir, según el caso, reincorporación, reconocimiento de tiempo de servicio, pago de valores dejados de percibir, acceso efectivo a compensaciones jubilares o medidas de satisfacción institucional.

5. DISCUSIÓN CRÍTICA: DESNATURALIZACIÓN NORMATIVA, RACIONALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y VULNERACIÓN DE DERECHOS

A partir del análisis normativo, doctrinal y jurisprudencial desarrollado en los apartados precedentes, es posible sostener que la problemática examinada en esta investigación no puede ser reducida a una simple controversia interpretativa sobre el alcance de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4, ni tampoco a un desacuerdo técnico sobre los mecanismos de reorganización del aparato estatal. Lo que emerge con mayor claridad es la existencia de una tensión estructural entre dos racionalidades jurídicas en conflicto: por una parte, una lógica administrativa de reorganización, eficiencia y contención institucional; y, por otra, una lógica constitucional de protección reforzada de derechos, particularmente en materia laboral, prestacional y de seguridad jurídica.

La discusión crítica de este conflicto revela que el problema no se origina necesariamente en la legitimidad histórica de los Mandatos como instrumentos de transición constitucional, sino en la forma en que su contenido fue progresivamente desplazado desde una finalidad de corrección institucional hacia una operatividad funcional orientada a justificar desvinculaciones, jubilaciones impuestas o restricciones en el acceso efectivo a derechos derivados del retiro en el servicio público. En este punto, la tesis de la desnaturalización normativa adquiere plena densidad analítica, pues permite explicar cómo una norma formalmente válida puede producir efectos materialmente incompatibles con el orden constitucional cuando su aplicación se separa de la finalidad que justificó su creación.

Uno de los principales hallazgos de la investigación consiste en demostrar que, dentro de ciertos escenarios del sector público ecuatoriano, la idea de racionalización administrativa fue utilizada no solo como criterio de organización institucional, sino como una narrativa legitimadora para intervenir de manera intensa sobre relaciones laborales constitucionalmente protegidas. Este desplazamiento resulta problemático porque transforma un objetivo administrativo legítimo (como puede ser la eficiencia en el funcionamiento estatal) en una suerte de cláusula general de habilitación para restringir derechos, alterando el equilibrio que debe existir entre potestad organizativa del Estado y límites constitucionales de actuación.

Desde una perspectiva constitucional y administrativa, esta lógica es insostenible. El Estado puede, ciertamente, reorganizar su estructura, racionalizar recursos y redefinir su planta institucional; sin embargo, no puede hacerlo mediante una interpretación funcionalista que convierta a los servidores públicos, y particularmente a quienes se encuentran en etapa de jubilación, en instrumentos de ajuste administrativo. La eficiencia pública no tiene autonomía

normativa suficiente para desplazar el contenido esencial de derechos fundamentales ni para operar como fundamento autosuficiente de desvinculación o reducción de garantías.

5.1. LA DESNATURALIZACIÓN COMO FENÓMENO DE MUTACIÓN FUNCIONAL DEL SENTIDO NORMATIVO

La categoría de desnaturalización normativa, asumida como eje central del presente artículo, permite comprender con mayor precisión el tipo de distorsión jurídica que se habría producido en torno a los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4. No se trata únicamente de una lectura extensiva o discutible de ciertas disposiciones, sino de un fenómeno más profundo: la transformación funcional de una norma de transición constitucional en un mecanismo de producción de efectos para los cuales no fue constitucionalmente diseñada.

En el caso objeto de estudio, la desnaturalización se manifiesta en la sustitución de la finalidad correctiva, excepcional y transitoria de los Mandatos por una lógica operativa de desvinculación funcional y reestructuración laboral. Dicho de manera más directa: el problema no fue solo qué decían los Mandatos, sino en qué los convirtió la práctica administrativa.

Las consecuencias derivadas de la aplicación distorsionada de los Mandatos no deben ser entendidas exclusivamente como afectaciones laborales en sentido estricto. Si bien el derecho al trabajo constituye uno de los núcleos más evidentes del conflicto, el impacto jurídico se proyecta sobre un entramado más amplio de garantías constitucionales y situaciones jurídicas protegidas.

En primer lugar, se advierte una afectación a la seguridad jurídica, en la medida en que la utilización extensiva o sobrevenida de normas excepcionales altera la previsibilidad del régimen aplicable a quienes construyeron su trayectoria laboral y sus expectativas jubilatorias dentro de un determinado marco normativo; en segundo lugar, se compromete la confianza legítima, pues el Estado, al modificar o instrumentalizar las condiciones de salida del servicio público, puede frustrar expectativas cualificadas que él mismo contribuyó a generar o consolidar; en tercer lugar, se configura una posible lesión patrimonial, especialmente cuando la jubilación o la desvinculación inciden en el acceso, reconocimiento o pago de compensaciones, prestaciones o beneficios legalmente previstos.

5.2. LA SITUACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS JUBILADOS EXIGE UN ESTÁNDAR REFORZADO DE PROTECCIÓN

La discusión crítica también permite advertir que el caso de los servidores públicos jubilados no puede ser analizado bajo el mismo estándar aplicable a cualquier reestructuración funcional

ordinaria. Nos encontramos frente a sujetos cuya situación jurídica presenta elementos de especial protección: trayectorias prolongadas de servicio, consolidación de expectativas prestacionales, cercanía o ingreso a la etapa de retiro, y en muchos casos pertenencia al grupo constitucionalmente protegido de las personas adultas mayores.

Esto implica que el parámetro de constitucionalidad exigible a la administración debía ser más estricto. No bastaba con invocar una finalidad pública abstracta ni con recurrir a una lectura genérica de reorganización institucional. Era necesario acreditar que cualquier medida de desvinculación o jubilación impuesta era constitucionalmente necesaria, individualmente justificada, compatible con el principio de no regresividad y respetuosa de la dignidad material de la persona afectada.

Uno de los aportes teóricos más relevantes que puede ofrecer este artículo es mostrar que el caso analizado no constituye solo un problema puntual de aplicación de Mandatos Constituyentes, sino una expresión más amplia de la tensión todavía no completamente resuelta entre un Derecho administrativo clásico, centrado en la potestad organizativa del Estado, y un constitucionalismo garantista, centrado en la eficacia directa de los derechos fundamentales.

Esta tensión se vuelve especialmente visible cuando la administración pretende actuar sobre relaciones de empleo público como si estas continuaran siendo ámbitos de disponibilidad predominantemente unilateral, regidos por criterios de conveniencia institucional, racionalización presupuestaria o eficacia organizativa, sin reconocer plenamente que el servicio público, en el marco de la Constitución de la República del Ecuador, 2008, se encuentra atravesado por límites materiales de protección de derechos.

5.3. HACIA UNA REINTERPRETACIÓN CONSTITUCIONALMENTE ADECUADA DEL RÉGIMEN DE JUBILACIÓN PÚBLICA

A la luz de todo lo expuesto, resulta necesario afirmar que el régimen jurídico aplicable a la jubilación de servidores públicos debe ser reinterpretado desde una perspectiva plenamente constitucional, lo cual implica abandonar definitivamente cualquier enfoque que conciba la jubilación como una simple herramienta de depuración institucional o como un mecanismo funcional al ajuste del aparato estatal. La jubilación, en el marco del Estado constitucional ecuatoriano, debe ser entendida como una institución de garantía social, laboral y patrimonial, cuya regulación y aplicación están subordinadas al principio de dignidad humana y a la protección reforzada de derechos.

Esta reinterpretación exige, entre otras cosas, asumir que los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 solo pueden ser leídos legítimamente dentro de sus fines históricos, excepcionales y transitorios, y nunca como títulos normativos abiertos para justificar medidas estructuralmente regresivas.

En definitiva, la discusión crítica permite sostener que la aplicación de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 en materia de jubilación y desvinculación de servidores públicos evidenció una forma de tensión estructural entre racionalidad administrativa y supremacía constitucional, dentro de la cual el discurso de reorganización estatal pudo haber operado como vehículo de restricción de derechos más allá de lo constitucionalmente admisible. La investigación muestra que la eventual lesión no se agotó en el ámbito laboral, sino que comprometió dimensiones de seguridad jurídica, confianza legítima, protección patrimonial, tutela efectiva y legitimidad institucional.

6. CONCLUSIONES

El desarrollo de la presente investigación permite concluir que la problemática asociada a los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 no puede ser comprendida únicamente desde una lectura formal de su contenido normativo ni desde la legitimidad histórica de su expedición en el marco del proceso constituyente ecuatoriano. Si bien estos instrumentos respondieron a una lógica excepcional de reorganización institucional y racionalización administrativa, su aplicación posterior en el ámbito de la jubilación y desvinculación de servidores públicos evidencia la necesidad de distinguir con claridad entre la validez originaria de la norma y la constitucionalidad material de sus usos institucionales ulteriores. Esta distinción constituye uno de los hallazgos centrales del artículo y permite desplazar el análisis desde la existencia del Mandato hacia el verdadero foco del conflicto: la forma en que fue interpretado, invocado y ejecutado dentro de la práctica administrativa ecuatoriana.

En ese contexto, la investigación confirma que la hipótesis planteada resulta jurídicamente sostenible. La evidencia normativa, doctrinal y jurisprudencial examinada permite afirmar que, en diversos escenarios del sector público ecuatoriano, la aplicación de los Mandatos Constituyentes N.º 2 y N.º 4 se apartó de su finalidad constitucional originaria y fue utilizada de manera funcional para justificar desvinculaciones, jubilaciones impuestas o restricciones indirectas en el acceso efectivo a derechos derivados del retiro. Esta transformación del sentido operativo de la norma configura una desnaturalización normativa, entendida no como una simple discrepancia interpretativa, sino como una alteración material de la función constitucional para la cual dichos Mandatos fueron concebidos.

Asimismo, se concluye que la afectación generada por esta desnaturalización no se limitó al ámbito del derecho al trabajo en sentido estricto, sino que comprometió un conjunto más amplio de garantías constitucionales y situaciones jurídicas protegidas. Entre ellas destacan la seguridad jurídica, la confianza legítima, la estabilidad relativa en el servicio público, el principio de progresividad y no regresividad, la protección reforzada de las personas adultas mayores y la tutela patrimonial derivada del acceso a compensaciones y beneficios jubilatorios. En consecuencia, el conflicto analizado no debe ser entendido como una mera controversia administrativa sobre cesación de funciones, sino como un problema de relevancia constitucional que incide directamente sobre la eficacia real del Estado de derechos y justicia.

Otro hallazgo importante del estudio consiste en demostrar que la jubilación de los servidores públicos no puede ser tratada jurídicamente como una simple causal de salida del aparato estatal ni como una herramienta de ajuste institucional. Por el contrario, constituye una institución de garantía con contenido laboral, previsional, patrimonial y humano, cuya regulación y aplicación deben responder a un estándar reforzado de protección. Desde esta perspectiva, cualquier decisión administrativa que incida sobre la jubilación o el retiro de un servidor público exige una motivación suficiente, una finalidad constitucionalmente legítima, una justificación individualizada y un control estricto de proporcionalidad. La sola invocación de normas de transición constitucional no satisface, por sí misma, tales exigencias.

De igual manera, la investigación permite concluir que el conflicto examinado revela una tensión estructural aún no completamente resuelta dentro del ordenamiento ecuatoriano: la coexistencia entre una racionalidad administrativa heredera de lógicas estatutarias y organizativas tradicionales, y un constitucionalismo garantista que exige interpretar y aplicar toda potestad pública desde la centralidad de los derechos fundamentales. Esta tensión explica, en buena medida, por qué determinadas prácticas institucionales continuaron operando bajo una lógica de disponibilidad funcional del servidor público, incluso después de la entrada en vigor de la Constitución de la República del Ecuador, 2008 y de la consolidación del paradigma del Estado constitucional de derechos y justicia.

Finalmente, el presente artículo aporta a la discusión jurídica ecuatoriana una lectura crítica y sistemática sobre una problemática insuficientemente desarrollada en la doctrina nacional, al proponer la categoría de desnaturalización normativa como herramienta útil para explicar fenómenos en los que normas formalmente válidas terminan operando como instrumentos de afectación material de derechos. En tal sentido, la investigación no solo ofrece una reconstrucción crítica del conflicto, sino que también plantea la necesidad de fortalecer criterios de interpretación constitucional, mecanismos de control jurisdiccional y prácticas administrativas compatibles con la supremacía constitucional, a fin de impedir que disposiciones excepcionales o de transición

sean convertidas, en el futuro, en vehículos de regresividad o restricción de derechos dentro del empleo público ecuatoriano.

BIBLIOGRAFIA

Alexy, R. (2002). *A theory of constitutional rights* (J. Rivers, Trans.). Oxford University Press.

Asamblea Constituyente. (2008). *Mandato Constituyente N.º 2: Remuneración mensual unificada máxima para el sector público*. Registro Oficial Suplemento N.º 261.

Asamblea Constituyente. (2008). *Mandato Constituyente N.º 4: Indemnización por despido en el sector público*. Registro Oficial Suplemento N.º 273.

Ávila Santamaría, R. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador: El Estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Universidad Andina Simón Bolívar; Abya-Yala.

Baylos, A. (2016). *Derechos sociales y trabajo digno en el constitucionalismo democrático*. Editorial Trotta.

Cabanellas, G. (1996). *Diccionario enciclopédico de derecho usual* (T. VI). Heliasta.

Canencia, V. (2006). *Análisis de la estabilidad laboral en el sector público ecuatoriano* [Tesis de grado, Pontificia Universidad Católica del Ecuador]. <https://repositorio.puce.edu.ec/bitstreams/2b27587c-36d1-42f7-9e5a-94c0535e6b91/download>

Código del Trabajo. (2005). *Registro Oficial Suplemento N.º 167 de 16 de diciembre de 2005*.

Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre de 2008*.

De la Cueva, M. (2010). *El nuevo derecho del trabajo*. Editorial Porrúa.

Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris: Teoría del derecho y de la democracia* (Vol. I). Editorial Trotta.

García de Enterría, E., & Fernández, T. (2000). *Curso de derecho administrativo* (T. I, 9.ª ed.). Civitas.

Grijalva Jiménez, A. (2012). *Constitucionalismo en el Ecuador*. Corte Constitucional para el Período de Transición; Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.

Ibarra Moreira, A. A., Gaspar-Santos, M. E., & Robles-Zambrano, G. C. (2021). *El derecho a la estabilidad laboral en el servicio público ecuatoriano*. *Cienciamatria: Revista Interdisciplinaria de Humanidades, Educación, Ciencia y Tecnología*, 7(1), 383–398. <https://doi.org/10.35381/cm.v7i1.541>

Marienhoff, M. (1993). *Tratado de derecho administrativo* (T. III). Abeledo-Perrot.

Medina Manyá, P. F. (2020). *El derecho a la estabilidad laboral de los servidores públicos* [Tesis de pregrado, Universidad Regional Autónoma de los Andes]. <https://dspace.uniandes.edu.ec/handle/123456789/15395>

Murillo-Saavedra, H. J., & Barrionuevo-Núñez, J. L. (2025). *Estabilidad laboral en el sector público y causas legales de terminación: Estudio comparado entre el régimen laboral privado y público*. *Sociedad & Tecnología*, 8(S3), 1037–1052. <https://doi.org/10.51247/st.v8iS3.46>

Ortiz, J. (2019). *Seguridad jurídica y estabilidad laboral en el sector público ecuatoriano*. *Revista Jurídica Andina*, 12(2), 77–98.

Oyarte, R. (2016). *Derecho constitucional ecuatoriano y comparado*. Corporación de Estudios y Publicaciones.

Paguay Duchi, M. Á., & Morales Navarrete, M. A. (2023). *La estabilidad laboral en el Ecuador*. *Revista Universidad y Sociedad*, 15(2), 346–354. <https://doi.org/10.55813/gaea/ccri/v4/n2/254>

Pérez-Ruíz, M. E. (2025). *El trabajador del sector público: La renuncia obligatoria y la desvinculación encubierta en el sector público ecuatoriano*. *MQR – Revista de Investigación*, (727). <https://www.investigarmqr.com/2025/index.php/mqr/article/view/727>

Zavala Egas, J. (2011). *Derecho constitucional ecuatoriano*. Edilex.

Jurisprudencia:

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Caso Lagos del Campo vs. Perú (Fondo, reparaciones y costas)*. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_340_esp.pdf

Corte Constitucional del Ecuador. (2010). *Sentencia No. 004-10-SAN-CC*.

Corte Constitucional del Ecuador. (2021). *Sentencia No. 42-11-AN/19*.

Corte Nacional de Justicia del Ecuador. (2013). *Resolución No. 565-2013 (Juicio No. 250-2011, recurso de casación)*.