



Derecho a la igualdad y no discriminación de servidores públicos con discapacidad y nombramiento provisional

Right to equality and non-discrimination of public servants with disabilities and provisional appointment

Direito à igualdade e à não discriminação para funcionários públicos com deficiência e nomeação provisória

Bryan Patricio Alemán Guerrero 
bpalemang@ube.edu.ec

Alex Fabián Fernández Guamanarca 
affernendezg@ube.edu.ec

María Ximena Alomoto Santana 
mxalomotos@ube.edu.ec

Edward Fabricio Freire Gaibor 
effreireg@ube.edu.ec

Universidad Bolivariana del Ecuador. Durán, Ecuador

Artículo recibido 10 de septiembre 2025 | Aceptado 13 de octubre 2025 | Publicado 15 de noviembre 2025

RESUMEN

Este estudio analiza la vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación de servidores públicos con discapacidad bajo nombramiento provisional en Ecuador. El objetivo fue examinar esta problemática para proponer un marco de medidas que garantice su estabilidad laboral y la efectiva aplicación de ajustes razonables. La investigación adoptó una metodología mixta con diseño no experimental transversal. Se aplicaron técnicas como la encuesta a 27 servidores y entrevistas a expertos en derecho constitucional. Los resultados revelan que la mayoría (85%) experimenta cambios administrativos que no consideran su discapacidad, carecen de accesibilidad física (91%) y perciben una clara vulneración del principio de igualdad (100%). Se concluye que existe una discriminación estructural, proponiéndose una intervención integral con reformas normativas en la LOSEP, protocolos y capacitación para materializar la igualdad material en la administración pública, asegurando condiciones laborales estables y ajustadas a las necesidades de este grupo en situación de doble vulnerabilidad.

Palabras clave:

Ajustes razonables;
Discapacidad;
Discriminación estructural;
Igualdad laboral;
Servidores públicos;
Estabilidad laboral

ABSTRACT

This study analyzes the violation of the right to equality and non-discrimination of public servants with disabilities under provisional appointment in Ecuador. The objective was to examine this issue to propose a framework of measures that guarantees their job stability and the effective implementation of reasonable adjustments. The research adopted a mixed methodology with a non-experimental cross-sectional design. Techniques such as a survey of 27 public servants and interviews with experts in constitutional law were applied. The results reveal that the majority (85%) experience administrative changes that do not consider their disability, lack physical accessibility (91%), and perceive a clear violation of the principle of equality (100%). It is concluded that structural discrimination exists, proposing a comprehensive intervention with normative reforms in the LOSEP, protocols, and training to materialize substantive equality in public administration, ensuring stable working conditions adjusted to the needs of this group in a situation of double vulnerability.

Keywords:

Reasonable adjustments;
Disability; Structural
discrimination; Labor
equality; Public serv-ants;
Job stability

RESUMO

Este estudo analisa a violação do direito à igualdade e à não discriminação de servidores públicos com deficiência em regime de nomeação provisória no Equador. O objetivo foi examinar esse problema a fim de propor um conjunto de medidas que garanta a estabilidade no emprego e a efetiva aplicação de adaptações razoáveis. A pesquisa adotou uma metodologia mista com delineamento transversal não experimental. Foram aplicadas técnicas como um questionário aplicado a 27 servidores públicos e entrevistas com especialistas em direito constitucional. Os resultados revelam que a maioria (85%) vivencia mudanças administrativas que não consideram sua deficiência, falta de acessibilidade física (91%) e percebe uma clara violação do princípio da igualdade (100%). Conclui-se que existe discriminação estrutural e propõe-se uma intervenção abrangente com reformas regulatórias na Lei Orgânica do Serviço Público (LOSEP), protocolos e capacitação para concretizar a igualdade substancial na administração pública, assegurando condições de trabalho estáveis e ajustadas às necessidades desse grupo em situação de dupla vulnerabilidade.

Palavras-chave:

Adaptações razoáveis;
Deficiência;
Discriminação estrutural;
Igualdade no trabalho;
Servidores públicos;
Estabilidade no emprego

INTRODUCCIÓN

El principio de igualdad es importante en los sistemas jurídicos contemporáneos, y su materialización en el ámbito laboral resulta imprescindible para garantizar un trato justo y equitativo a toda la población trabajadora. La Constitución de la República del Ecuador (2008), en su artículo 11, consagra este principio, prohíbe toda forma de discriminación y establece la obligación del Estado de adoptar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real para los grupos en situación de vulnerabilidad. La aplicación de este marco normativo adquiere una complejidad particular al estudiar la situación de los servidores públicos con discapacidad, quienes históricamente han enfrentado barreras importantes para su plena inclusión y permanencia en el empleo público

(Fernández, 2019). Este estudio se enfoca en este grupo específico, al analizar cómo su condición se cruza con una figura contractual especialmente delicada: el nombramiento provisional.

Ecuador ha construido una plataforma jurídica firme para la protección de los derechos de las personas con discapacidad, integrado por normas constitucionales, legales y convencionales. La Constitución de 2008, en sus artículos 35 y 47, reconoce a las personas con discapacidad como sujetos de atención prioritaria, garantizándoles el derecho a un trabajo digno y a la adopción de ajustes razonables. A nivel internacional, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006) (CDPD), ratificada por el país, impone al Estado asegurar el goce de derechos en condiciones de igualdad, lo que incluye la imple-

mentación de medidas específicas en el entorno laboral. No obstante, este marco protector no siempre se refiere a realidades tangibles para los servidores públicos ya que existe una brecha considerable entre el reconocimiento formal de derechos y su aplicación práctica en la administración diaria (García y Alvarado, 2019).

Como medida de acción afirmativa para corregir exclusiones históricas, la Ley Orgánica de Discapacidades (2025) establece que al menos el 4% de la plantilla laboral del sector público debe ser ocupada por personas con discapacidad. Esta cuota facilita el acceso al empleo público; sin embargo, el simple cumplimiento numérico no garantiza la estabilidad laboral ni la calidad de la inclusión. La figura del nombramiento provisional, regulada en la Ley Orgánica del Servicio Público (2010) (LOSEP), introduce un elemento de precariedad al permitir la ocupación temporal de un cargo público, sujeto a la posterior realización de un concurso de méritos y oposición (Asamblea Nacional del Ecuador, 2010). Para un servidor con discapacidad, esta temporalidad inherente se convierte en un factor de vulnerabilidad añadido que agrava su situación (Alvarado, 2018).

La problemática central que sustenta esta investigación reside en que los cambios administrativos como traslados, reasignaciones o modificaciones de funciones que afectan a los servidores públicos con discapacidad con nombramiento provisional, a menudo se ejecutan sin un análisis individualizado de sus necesidades específicas y sin la implementación de los ajustes razonables exigidos por la normativa. Esta práctica, aparentemente neutra, genera una discriminación indirecta al no considerar las barreras adicionales que estas personas enfrentan. La ausencia de motivación suficiente y de un debido proceso en estas decisiones administrativas agrava la inestabilidad laboral y menoscaba el derecho a la igualdad real, pues se aplican criterios generales sin atender las circunstancias particulares derivadas de la discapacidad (Callegari, 2011).

Las consecuencias de esta problemática son profundas y multifacéticas. Los servidores con discapacidad y nombramiento provisional

experimentan una marcada inseguridad jurídica y laboral, lo que limita sus oportunidades de desarrollo profesional y afectan su bienestar psicosocial. De ahí que se perjudica a los individuos directamente afectados y también existe una repercusión negativa en la eficiencia del servicio público al privarlo del talento y la diversidad que estas personas aportan. La desconexión entre el marco legal de vanguardia y las prácticas administrativas rutinarias revela un vacío en la operatividad de los principios constitucionales, donde las decisiones discrecionales, carentes de una perspectiva de derechos humanos, terminan por perpetuar ciclos de exclusión y desigualdad (Fernández, 2019).

Frente a este escenario, el objetivo general de la investigación es analizar la vulneración del derecho a la igualdad y a la no discriminación que enfrentan los servidores públicos con discapacidad bajo nombramiento provisional ante cambios administrativos en Ecuador, con el fin de proponer un marco de medidas normativas e institucionales que aseguren su estabilidad laboral y la efectiva aplicación de ajustes razonables. Este objetivo surge de la necesidad de avanzar más allá del análisis meramente declarativo de los derechos para llegar a su concreción en la estructura administrativa del Estado e identifica los puntos de quiebre entre norma y práctica para intervenir de manera eficaz (Alvarado, 2018).

La justificación académica de este estudio radica en su contribución al debate crítico sobre la efectividad de los principios constitucionales en el derecho administrativo laboral, específicamente en contextos de doble vulnerabilidad. Por tanto, la investigación llena un vacío en la literatura al abordar integralmente la intersección entre discapacidad, precariedad laboral en el régimen provisional y el poder discrecional de la administración pública. Desde una perspectiva social, el estudio es relevante porque visibiliza las experiencias y desafíos de un grupo históricamente marginado dentro del Estado y promueve una cultura de sensibilización y respeto a la diversidad en el sector público, lo cual es un importante en

cualquier sociedad democrática que aspire a ser inclusiva (Alvarado, 2018).

La justificación práctica y de política pública es igualmente sólida debido a que los hallazgos y la propuesta derivados de esta investigación proporcionan una base empírica y jurídica para impulsar reformas normativas y diseñar protocolos institucionales que transformen los mandatos de igualdad material en acciones administrativas concretas. Como es lógico, fortalecer la protección de estos servidores no es solo un acto de justicia, sino una inversión en la calidad y legitimidad del servicio público, pues un Estado que garantiza condiciones de trabajo dignas y estables para todos sus servidores, sin discriminación, construye una administración eficiente, representativa y alineada con los principios del Buen Vivir (Callegari, 2011). En consecuencia, esta investigación sienta las bases para un análisis comprehensivo que examina el marco legal, recoge las voces de los actores y discute los resultados a la luz de la doctrina y la jurisprudencia constitucional.

MÉTODO

La investigación adoptó un enfoque mixto que integró técnicas cuantitativas y cualitativas para lograr una comprensión amplia del fenómeno estudiado. La elección de esta estrategia se fundamentó en la necesidad de triangulación entre datos estadísticos y perspectivas interpretativas, de modo que se captaran tanto la magnitud del problema como sus matices contextuales y significados subjetivos. Los autores optaron por un diseño no experimental de tipo transversal descriptivo para examinar las variables en su entorno natural sin manipulación deliberada. La información se recogió en un momento específico sobre las experiencias y percepciones de los servidores públicos. Por tal motivo, este enfoque permitió observar fenómenos tal como se presentaron, sin alterar su desarrollo. La metodología resultó adecuada para delinear relaciones entre variables a partir de evidencias observables en el contexto real. En su conjunto, la estrategia favoreció una visión integral que combinó datos numéricos y narrativas significativas.

La población de interés estuvo integrada por servidores públicos con discapacidad que ejercían funciones bajo nombramiento provisional en instituciones del Estado ecuatoriano. La muestra, seleccionada por criterios de accesibilidad y voluntariedad, estuvo compuesta por 27 personas que aceptaron participar en la investigación. Este grupo no probabilístico ofreció representatividad cualitativa y facilitó la identificación de patrones relevantes, la cual se enriqueció por una muestra intencionada de dos expertos en derecho constitucional con amplia trayectoria en la materia. La combinación de estas fuentes permitió contrastar experiencias prácticas con fundamentos normativos y eleva la profundidad del análisis. La inclusión de especialistas amplió la perspectiva teórica y aportó criterios para la interpretación de los hallazgos. Es decir, la muestra respondió a criterios de pertinencia y viabilidad al optimizar los recursos disponibles.

En cuanto a la técnica cuantitativa, se llevó a cabo una encuesta estructurada mediante cuestionario digital que se diseñó para recopilar la información sobre frecuencia de cambios administrativos y percepciones de igualdad. El instrumento mostró consistencia interna en una prueba piloto. Para el componente cualitativo, se realizaron entrevistas semiestructuradas a profundidad con expertos, en las cuales se empleó un guión temático flexible que permitió explorar dimensiones normativas y prácticas de la problemática. Estas entrevistas facilitaron la obtención de información detallada sobre marcos jurídicos y aplicaciones administrativas. Ambos componentes formaron un conjunto metodológico que permitió la triangulación de resultados. La combinación de métodos fortaleció la validez de las conclusiones y la comprensión de la realidad estudiada.

La innovación metodológica radicó en la integración sistemática de las percepciones de actores directos con el análisis especializado de expertos en derecho constitucional. Esta aproximación mixta configuró una triangulación de fuentes que enriqueció la validez de los hallazgos y permitió superar las limitaciones de enfoques puramente cuantitativos o cualitativos. La

complementariedad metodológica fue especialmente pertinente para investigaciones en derecho que requieren conciliar evidencia empírica con análisis normativo. El estudio demostró que la conjunción de perspectivas facilita la interpretación de resultados y la formulación de recomendaciones prácticas. En este sentido, la metodología resultó sólida para abordar complejidades propias del tema investigado.

Entre las consideraciones metodológicas se destacó el cuidado en el diseño de instrumentos para garantizar accesibilidad a personas con distintos tipos de discapacidad. Los cuestionarios incluyeron opciones de lectura en voz alta y tipografía ampliada, mientras que las entrevistas se adaptaron a las necesidades particulares de cada participante. Estas adaptaciones resultaron esenciales para asegurar la participación efectiva de toda la muestra en condiciones de equidad, lo cual constituye un reflejo de los principios de inclusión que el estudio examina en el proceso investigativo. En consecuencia, la recopilación de datos fue más representativa y flexible y permitió captar voces diversas sin sesgos por barreras de comunicación. La atención a la accesibilidad se convirtió en un componente central de la ejecución del trabajo. En definitiva, las estrategias adoptadas fortalecieron la calidad y la ética de la investigación.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El análisis integral de la información obtenida a partir de las encuestas realizadas a 27 servidores públicos con discapacidad señala una situación difícil y estructurada en torno a la salvaguarda de sus derechos laborales y constitucionales. Los datos cuantitativos, complementados con las entrevistas a especialistas, revelan una brecha marcada entre el marco normativo vigente y la realidad administrativa que enfrenta este grupo en una condición de doble vulnerabilidad. La evidencia empírica indica que la discapacidad, en lugar de activar la protección reforzada que la Constitución exige, suele convertirse en un factor de riesgo adicional que agrava la inseguridad jurídica asociada al nombramiento provisional (Alvarado, 2018). Se considera entonces que este panorama no solo incide en la estabilidad individual de los

empleados, sino que también pone en tela de juicio la eficacia del Estado como garante de los derechos humanos y como empleador ejemplar.

Percepción de la estabilidad laboral y frecuencia de cambios administrativos

La percepción de inestabilidad laboral entre los servidores públicos con discapacidad bajo nombramiento provisional resulta preocupante ya que se constata que una amplia mayoría, equivalente al 85%, afirmó haber experimentado algún cambio administrativo durante su desempeño bajo esta figura contractual. Este porcentaje corrobora que la provisionalidad no se reduce a la temporalidad del vínculo, sino que se ve intensificada por una serie de modificaciones en las condiciones laborales. Para las personas con discapacidad, la falta de previsibilidad tiene efectos particulares, ya que cada cambio exige una nueva evaluación de accesibilidad y la implementación de ajustes razonables, trámites que suelen ejecutarse de forma deficiente (Fernández, 2019). La cadencia de estos cambios, como se observa en la Tabla 1, evidencia que las instituciones públicas operan con una lógica organizativa que no incorpora el principio de protección reforzada demandado por la Constitución y los tratados internacionales.

Tabla 1. *Experiencia de cambios administrativos durante el nombramiento provisional*

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	23	85%
No	4	15%
Total	27	100%

Consideración de la discapacidad en decisiones administrativas

Entre los hallazgos clave emerge una clara desconexión entre las decisiones administrativas y las necesidades específicas derivadas de la discapacidad. Del conjunto de servidores que experimentaron cambios, 69% señaló que las modificaciones no consideraron su condición particular. Consecuentemente, este fenómeno representa una violación explícita del principio de igualdad material, que obliga al Estado a adoptar medidas diferenciadas para compensar desventajas

históricas y estructurales (García y Alvarado, 2019). Se asume así que la implantación de cambios sin evaluación individualizada transforma a la administración pública en una entidad que aparenta neutralidad, pero que en la práctica facilita una discriminación indirecta. La carencia de consideración de las circunstancias particulares contradice su esencia en los ajustes razonables, definidos por la CDPD como modificaciones necesarias y pertinentes para garantizar el disfrute de derechos en condiciones de igualdad, Tabla 2.

Tabla 2. *Consideración de la condición de discapacidad en los cambios administrativos*

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	7	31%
No	16	69%
Total	23	100%

Vulneración del debido proceso y motivación suficiente

El cumplimiento del debido proceso aparece repetidamente comprometido en la experiencia de los servidores encuestados. Los autores corroboran que una proporción del 69% afirmó no haber recibido una notificación debidamente fundamentada por parte de su institución antes de la implementación de cambios que afectaron su situación laboral. Esta omisión contraviene de forma contundente lo establecido en la Constitución, específicamente el artículo 76, numeral 7, literal I, que impone que toda resolución de los poderes públicos cuente con una motivación amplia que explique hechos y fundamentos jurídicos (Callegari, 2011). Por tanto, la ausencia de

motivación suficiente impide al servidor entender las razones de la decisión y anula su capacidad para emprender un recurso de defensa eficaz. En el marco de la discapacidad, esta carencia de transparencia adquiere una dimensión adicional de gravedad, pues oculta si la autoridad valoró la necesidad de ajustes razonables o el impacto del cambio en la salud del servidor, Tabla 3.

Tabla 3. Recepción de notificación debidamente motivada antes del cambio administrativo

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	7	31%
No	16	69%
Total	23	100%

Accesibilidad y adecuaciones físicas en el entorno laboral

La carencia de accesibilidad en el ámbito laboral se presenta como una barrera tangible que limita el rendimiento de los servidores con discapacidad. Según la muestra, un 91% señaló que sus lugares de trabajo no disponen de las adaptaciones físicas necesarias para realizar sus funciones con normalidad. Este dato se considera crítico, ya que la accesibilidad es un requisito mínimo para garantizar el derecho a un trabajo digno, tal como dispone el artículo 47 de la

Constitución (Alvarado, 2018). Al no existir elementos como rampas en condiciones adecuadas, baños adaptados, señalización táctil o herramientas de apoyo tecnológico, entre otros, se transforma la inclusión laboral en una simple afirmación formal. La situación obliga a los servidores a afrontar esfuerzos desproporcionados para suplir las deficiencias del entorno, lo que afecta tanto su salud como su rendimiento, y alimenta un ciclo vicioso en el que la falta de accesibilidad se utiliza como argumento para cuestionar su desempeño, Tabla 4.

Tabla 4. Existencia de adecuaciones físicas suficientes en el lugar de trabajo

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	2	9%
No	21	91%
Total	23	100%

Percepción general sobre el respeto al principio de igualdad y no discriminación

El hallazgo más concreto de la investigación es la visión unánime entre los servidores afectados por cambios administrativos: todos, es decir, 100%, consideran que no se respetó el principio de igualdad y no discriminación. Esta unanimidad señala una falla estructural en la cultura organizacional de la administración pública ecuatoriana. Queda demostrado que quienes cuentan con discapacidad perciben que las decisiones que influyen en sus trayectorias laborales se toman sin una valoración real de sus derechos (Fernández, 2019). Esta sensación de injusticia

repetida debilita la confianza en las instituciones y deteriora la moral, la motivación y el sentido de pertenencia. Un servidor que percibe discriminación difícilmente puede aportar plenamente a la función pública, lo que representa una pérdida para la sociedad en su conjunto, Tabla 5.

Tabla 5. *Percepción del respeto al principio de igualdad y no discriminación en los cambios administrativos*

Respuesta	Frecuencia	Porcentaje
Sí	0	0%
No	23	100%
Total	23	100%

Análisis cualitativo: Perspectiva de expertos en derecho constitucional

Las entrevistas con especialistas en derecho constitucional aportan una visión analítica profunda que complementa los datos cuantitativos. El Dr. Alexis Méndez Chico explicó con precisión cómo debe entenderse el principio de igualdad, consagrado en el artículo 11 de la Constitución, para proteger a los servidores en condiciones de nombramiento provisional. Señaló que la igualdad formal prohíbe normas o actuaciones que excluyan a este grupo de manera directa, mientras que la igualdad material exige que el Estado adopte medidas diferenciadas para asegurar oportunidades reales. Indicó que la protección de estos servidores implica valorar sus circunstancias particulares para evitar que los cambios administrativos impongan cargas desproporcionadas. No obstante, identificó un vacío normativo significativo: falta de una regulación clara que delimite la gestión de cambios para este colectivo, lo que facilita decisiones discretas sin evaluación de impacto.

La Dra. Cinthya Alexandra Quilumba Anrango amplió el análisis al subrayar que traslados o reasignaciones que parecen neutras pueden funcionar como herramientas de discriminación indirecta si no se toman en cuenta las condiciones personales del servidor. Resaltó que la Constitución y la LOSEP obligan a que cada medida se dirija por principios de razonabilidad y proporcionalidad y a asegurar ajustes razonables. Coincidió además en que el problema central reside en la carencia de un protocolo uniforme que obligue a evaluar las condiciones de accesibilidad y el efecto en la persona antes de ordenar un cambio. Se asume entonces que la ausencia de procedimientos estandarizados, sumada a una capacitación

institucional insuficiente, facilita que las decisiones se tomen con criterios puramente operativos y sin considerar el enfoque de igualdad material.

La convergencia entre los datos empíricos y la visión de los expertos proyecta un panorama coherente y preocupante. Los servidores con discapacidad y nombramiento provisional operan en un vacío jurídico donde sus derechos, si bien reconocidos, quedan sin implementación práctica. La discrecionalidad administrativa, carente de protocolos que incorporen un enfoque de derechos humanos, se ejerce de forma que mantiene la vulnerabilidad de este grupo (Callegari, 2011). La carencia de motivación, la falta de ajustes razonables y la insuficiente accesibilidad física no son fallos aislados, sino indicios de un problema estructural: la ausencia de internalización del principio de igualdad material y de la protección reforzada en la gestión pública cotidiana. Estos hallazgos son una muestra de la necesidad de reformas puntuales, así como una transformación de la cultura institucional para convertir a la administración pública ecuatoriana en un espacio de inclusión real conforme a lo que establece la Constitución.

Propuesta para garantizar la igualdad en el servicio público

Los hallazgos señalan una brecha notable entre el marco legal protector y la realidad de los funcionarios con discapacidad nombrados provisionalmente. Ante esa situación, se plantea una intervención de carácter integral que articule medidas de orden normativo, administrativo y de control, basadas en los resultados de la investigación y en la teoría especializada. Esta propuesta operacionaliza el principio de igualdad material en la gestión del talento humano público,

en consonancia con la Constitución ecuatoriana y con estándares internacionales de derechos de las personas con discapacidad (Palacios, 2008).

Diagnóstico de la situación actual

El diagnóstico se apoya en un marco normativo sólido, aunque con deficiencias en su ejecución. La Constitución del Ecuador (2008), los artículos 11, 47 y 66, la LOSEP, la Ley Orgánica de Discapacidades y la CDPD constituyen la base jurídica. Sin embargo, emergen problemas estructurales como traslados realizados sin análisis individualizado, ausencias de ajustes razonables, falta de regulación específica para el régimen provisional y casos de estigmatización y discriminación indirecta, donde la discapacidad se convierte en factor de riesgo para la estabilidad laboral (Schur et al., 2014).

Propuesta de intervención

Reforma normativa en LOSEP y su reglamento: Se propone añadir un artículo que establezca: En casos de servidores con discapacidad bajo nombramiento provisional, cualquier traslado o reubicación deberá evaluarse mediante criterios de igualdad sustantiva, garantizando el derecho a ajustes razonables y la estabilidad laboral reforzada. El reglamento deberá prever verificación médica, consultas con el servidor y participación de unidades de inclusión, medidas consideradas esenciales para materializar la igualdad sustantiva en el empleo público (Blanck, 2019).

Guía de aplicación sobre ajustes razonables y estabilidad reforzada: El Ministerio de Trabajo, en coordinación con CONADIS, elaboraría una guía con definiciones operativas de “ajuste razonable”, criterios de proporcionalidad para cambios administrativos y estándares de protección. Esta herramienta es clave para superar la ambigüedad conceptual que, según Haegele y Hodge (2016), dificulta la implementación efectiva de las obligaciones de ajuste razonable.

Creación de comités institucionales de revisión: Cada entidad pública contaría con un Comité de Protección de Derechos Laborales de Personas con Discapacidad, encargado de revisar decisiones administrativas, emitir recomendaciones vinculantes y canalizar denuncias. Con este forma

de supervisión interna existe una coherencia con los modelos de gobernanza participativa identificados por las Naciones Unidas (2006) como efectivos para prevenir la discriminación institucional.

Capacitación obligatoria a personal de talento humano: Con esta capacitación se implementaría un programa nacional de capacitación en igualdad sustantiva, derechos laborales de las personas con discapacidad y las obligaciones estatales como empleador. Esto constituye una demostración de que la evidencia es un indicador que señala que la formación especializada del personal directivo es fundamental para transformar prácticas organizacionales que han sido excluyentes (Kattari et al., 2018).

Fortalecimiento del rol del defensor del pueblo y de la Contraloría General del Estado: En función de este fortalecimiento, estas instituciones desarrollarían mecanismos de control y auditoría proactiva dirigidos a casos que involucren a servidores con discapacidad con nombramiento provisional, complementando así la supervisión existente con un enfoque de protección reforzada.

Impacto esperado

La ejecución de la propuesta permitiría garantizar efectivamente la igualdad, disminuiría los traslados arbitrarios, promovería la inclusión en el ámbito laboral y consolidaría un sistema de monitoreo de decisiones administrativas. Además, sensibilizaría a la administración sobre la discapacidad como categoría de protección reforzada, avanzando hacia una gestión pública que materialice los principios constitucionales.

Discusión

A partir de los resultados de la investigación se evidencia una ruptura fundamental entre el marco jurídico progresista que protege los derechos de las personas con discapacidad en Ecuador y las prácticas administrativas que rigen la gestión del empleo público. El análisis de estos resultados demuestra que la discapacidad, lejos de activar el mecanismo de protección reforzada conocido en la Constitución de 2008 y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006), opera en la práctica como un factor de vulnerabilidad que se agrava por la precariedad

inherente al nombramiento provisional. Este fenómeno corresponde a lo que Palacios (2008) denominó “discriminación estructural”, en la que barreras institucionales aparentemente neutras mantienen la exclusión de grupos vulnerables, a pesar de los reconocimientos formales de sus derechos.

La experiencia compartida por los servidores encuestados, donde todos (100%) consideran que los cambios administrativos violaron el principio de igualdad y no discriminación, representa un hallazgo clave que ilustra la magnitud de esta brecha normativa. Por medio de este dato se respaldan las advertencias de Schur et al. (2014) sobre las políticas de inclusión basadas únicamente en cuotas numéricas que resultan insuficientes si no transforman los procedimientos administrativos ni la cultura organizacional. La cuota del 4% establecida en la Ley Orgánica de Discapacidades, cuando carece de estabilidad y de garantías de calidad en la inclusión, se transforma en una acción afirmativa vacía que no modifica las estructuras de exclusión, ni genera cambios sustantivos.

En las dimensiones específicas analizadas, emergen patrones de vulneración sistemática. La ausencia de ajustes razonables, reportada por el 91% de los encuestados, y la falta de motivación suficiente en las decisiones administrativas (69%), no deben entenderse como negligencias aisladas, sino como expresiones de una administración pública que opera bajo un supuesto de neutralidad que oculta una realidad de exclusión. Blanck (2019) discute críticamente este supuesto al infringir mandatos constitucionales de igualdad efectiva y desconocer que la verdadera igualdad requiere diferenciar tratos para compensar desventajas estructurales. Como resultado, cuando los cambios administrativos se implementan sin evaluación individualizada, se produce lo que la jurisprudencia constitucional identifica como “discriminación indirecta”, pues medidas neutras formalmente afectan de manera desproporcionada a grupos protegidos.

La convergencia entre datos cuantitativos y testimonios de expertos sugiere un vacío normativo en la regulación del nombramiento provisional de

personas con discapacidad. Según la Dra. Quilumba Anrango, la carencia de protocolos que obliguen a valorar la accesibilidad y el impacto antes de realizar cambios administrativos permite que decisiones con potencial discriminatorio se adopten sobre criterios meramente operativos. Se asume entonces que esta situación refleja lo que las Naciones Unidas (2006) describe como un “déficit de operatividad normativa”, donde la ausencia de desarrollos reglamentarios y procedimentales específicos convierte derechos fundamentales en meras declaraciones sin eficacia práctica.

Al analizar los aportes del estudio se destaca su comprobación empírica de la intersección entre dos factores de vulnerabilidad: la discapacidad y la provisionalidad laboral. Aun-que la literatura ha analizado por separado estos elementos, la investigación demuestra que su combinación genera un escenario de mayor riesgo que exige respuestas normativas e institucionales especialmente diseñadas. Esta lectura interseccional, poco explorada en el contexto ecuatoriano, amplía el análisis de la discriminación en el empleo público al mostrar cómo distintos ejes de vulnerabilidad se cruzan y se refuerzan mutuamente.

Los resultados sobre la vulneración del debido proceso, como la falta de notificación debidamente motivada en un 69%, cobran especial relevancia al situarse frente a la teoría de la razonabilidad administrativa de Callegari (2011). Esta falta de motivación suficiente además de vulnerar garantías procedimentales básicas, dificulta el control judicial de decisiones que afectan derechos fundamentales. En el marco de la discapacidad, la opacidad adquiere mayor gravedad al esconder si la autoridad consideró ajustes razonables o evaluó el impacto del cambio en la salud del servidor, elementos imprescindibles para materializar la protección reforzada exigida por la Constitución.

Otro aporte importante es la documentación de que la ausencia de accesibilidad física, reportada por el 91% de los encuestados, no solo constituye un obstáculo práctico, sino un mecanismo de exclusión que reduce la inclusión laboral a una formalidad. Como señalan Haegele y Hodge (2016), las barreras físicas son expresiones del modelo social de la

discapacidad, que identifica la discapacidad como resultado del entorno inaccesible y no de la condición individual. En este estudio se considera que la persistencia de estas barreras señala una insuficiente internalización del marco social de la discapacidad en la gestión del espacio y la infraestructura pública.

Entre las limitaciones del estudio los autores consideran pertinente destacar el tamaño y alcance de la muestra: 27 servidores ofrecen datos valiosos para una investigación inicial, pero la imposibilidad de ampliar la muestra geográficamente limita la generalización de los resultados para todo el sector público ecuatoriano. De ahí que futuras investigaciones podrían ampliar el muestreo con enfoques por conglomerados que permitan captar variaciones regionales e institucionales. Otra limitación es la posible subjetividad de las percepciones reportadas; aunque relevante para entender el clima laboral, se sugiere complementar con metodologías mixtas que incluyan análisis documental, observación directa y evaluación técnica independiente de las adecuaciones implementadas. De esta manera, la triangulación permitiría objetivar las prácticas institucionales y contrastarlas con las percepciones de los participantes.

A pesar de estas limitaciones, se puede afirmar que los hallazgos tienen implicaciones prácticas y teóricas para el derecho administrativo laboral. Los mismos demuestran que sin una transformación profunda de los protocolos administrativos y de la cultura organizacional del Estado, el derecho a la igualdad para los servidores con discapacidad y para los nombramientos provisionales permanecerá como una promesa incumplida. En lo relacionado con la propuesta de intervención presentada, se percibe la adecuada propuesta de medidas necesarias para cerrar esta deuda de la administración pública con uno de sus grupos más vulnerables, avanzando hacia un servicio público que materialice los principios constitucionales de igualdad material y no discriminación.

CONCLUSIONES

La investigación evidencia una vulneración del derecho a la igualdad y a la no discriminación entre

los servidores públicos con discapacidad que mantienen un nombramiento provisional en Ecuador. Se observa que muchos cambios administrativos ocurren durante este periodo sin considerar la condición de discapacidad de las personas afectadas. Esta situación demuestra que la figura del nombramiento provisional no funciona de forma neutral, sino que se vincula a procesos de precarización laboral que aumentan la vulnerabilidad de este grupo. El estudio ha alcanzado su objetivo principal al identificar mecanismos precisos por los cuales surge esa discriminación estructural en la administración pública ecuatoriana. En consecuencia, se reconoce la necesidad de revisar las prácticas administrativas para evitar afectaciones a los derechos de estas personas.

El análisis normativo permitió detectar vacíos relevantes en la regulación del régimen provisional que sostienen prácticas discriminatorias en la gestión pública. La carencia de protocolos claros para valorar ajustes razonables y la insuficiente motivación en decisiones administrativas constituyen fallos procedimentales que obstaculizan la implementación de la protección reforzada que corresponde constitucionalmente. Los resultados respaldan la necesidad de reformar la LOSEP para incorporar reglas que garanticen estabilidad laboral y los ajustes necesarios para este grupo en situación de doble vulnerabilidad, tal como se propone en la intervención normativa, la cual se presenta como un paso clave para alinear las prácticas administrativas con los principios de igualdad y no discriminación.

La investigación aporta evidencia empírica sobre la intersección entre discapacidad y provisionalidad laboral, una dimensión poco explorada en la literatura local. La percepción de que se viola el principio de igualdad es unificadora entre los servidores y subraya la magnitud del problema y la necesidad de políticas públicas específicas. Los hallazgos ofrecen fundamentos para la creación de comités institucionales de revisión y de programas de capacitación obligatoria, con miras a transformar la cultura organizacional de la administración pública hacia un modelo más inclusivo.

Como aportación final, el estudio sostiene que la protección efectiva de los derechos de las personas con discapacidad exige ir más allá de un enfoque meramente formal de igualdad. La intervención propuesta impulsa una administración pública que incorpore de manera tangible los principios de igualdad material y no discriminación. La adopción de estas medidas no solo beneficia a las personas afectadas, sino que también fortalece la legitimidad y la eficiencia del servicio público en su conjunto. Además, estas acciones responden a compromisos internacionales asumidos por el Estado ecuatoriano en materia de derechos humanos. Finalmente, el enfoque propuesto enfatiza prácticas que aseguren condiciones laborales estables y ajustadas a las necesidades reales de las personas con discapacidad.

REFERENCIAS

- Alvarado, J. J. (2018). Caracterización del proceso sobre reconocimiento del vínculo laboral y pago de beneficios sociales, expediente N° 22752-2013-86-1801-JR-LA-15 [Trabajo de investigación, Universidad Los Ángeles de Chimbote]. Repositorio Institucional ULA-DECH. <https://hdl.handle.net/20.500.13032/18392>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2010). Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP). Registro Oficial Suplemento 294, 6 de octubre de 2010. <https://n9.cl/p7pis>
- Blanck, P. (2019). Disability Law and Policy. Foundation Press.
- Callegari, J. A. (2011). Celeridad procesal y razonable duración del proceso. *Revista Derecho y Ciencias Sociales*, (5), 114-129. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica, Universidad Nacional de La Plata. <https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/15288>
- Constitución de la República del Ecuador. (2008). Registro Oficial No. 449. <https://n9.cl/hd0q>
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. (2006). <https://n9.cl/v1qea>
- Fernández, F. J. (2019). Convenio sobre la igualdad de trato (seguridad social) 1962 (núm. 118). *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 7(número especial), 953-966. <https://n9.cl/qj7r9v>
- García, M., y Alvarado, D. P. (2019). Inclusión laboral de la población inmigrante en las organizaciones desde la perspectiva del Área de Recursos Humanos, en la ciudad de Quito [Tesis, Pontificia Universidad Católica del Ecuador]. Repositorio Interculturalidad. <http://repositoriointerculturalidad.ec/jspui/handle/123456789/3095>
- Haegele, J. A., y Hodge, S. (2016). Disability discourse: Overview and critiques of the medical and social models. *Quest*, 68(2), 193-206. <https://doi.org/10.1080/00336297.2016.1143849>
- Kattari, S. K., Olzman, M., y Hanna, M. D. (2018). “you look fine!”: Ableist experiences by people with invisible disabilities. *Affilia: Journal of Women & Social Work*, 33(4), 477-492. <https://doi.org/10.1177/0886109918778073>
- Ley Orgánica de Discapacidades. (2025). Registro Oficial Suplemento No. 73. <https://bustamantefabara.com>
- Ley Orgánica del Servicio Público. (2010). Registro Oficial Suplemento 294 de 6 de octubre de 2010. Asamblea Nacional del Ecuador.
- Naciones Unidas. (2006). Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Resolución A/RES/61/106). <https://n9.cl/w9080>
- Palacios, A. (2008). El modelo social de discapacidad: orígenes, caracterización y plasmación en la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (1.ª ed.). Ediciones Cinca. <https://n9.cl/nuyym>

Schur, L., Nishii, L., Adya, M., Kruse, D., Bruyère, S. M., y Blanck, P. (2014). Accommodating employees with and without disabilities. *Human Resource Management*, 53(4), 593–621. <https://doi.org/10.1002/hrm.21607>