

Aplicación del principio de eficiencia en los procedimientos administrativos de jubilación de las personas con discapacidad

Application of the principle of efficiency in administrative procedures for the retirement of persons with disabilities

Carmita Cecilia Pillajo Huaraca*
Universidad Nacional de Chimborazo
Riobamba-Ecuador
carmita.pillajo@unach.edu.ec
<https://orcid.org/0009-0003-7551-9886>

Oswaldo Vinicio Ruiz Falconí
Universidad Nacional de Chimborazo
Riobamba-Ecuador
oswaldo.ruiz@unach.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-9831-7433>

***Correspondencia:**
carmita.pillajo@unach.edu.ec

Cómo citar este artículo:
Pillajo, C., & Ruiz, O. (2025). Aplicación del principio de eficiencia en los procedimientos administrativos de jubilación de las personas con discapacidad. *Esprint Investigación*, 4(1), 405-419. <https://doi.org/10.61347/ei.v4i1.119>

Recibido: 21 de marzo de 2025

Aceptado: 19 de abril de 2025

Publicado: 24 de abril de 2025

Resumen: El estudio examina la brecha entre el marco jurídico ecuatoriano y la práctica administrativa al aplicar el principio constitucional de eficiencia a los trámites de jubilación por discapacidad. A través de un enfoque cualitativo y un estudio de caso único en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba (GADMR), se realizaron entrevistas semiestructuradas a tres funcionarios clave y un análisis documental exhaustivo del expediente completo de una servidora pública con enfermedad catastrófica y discapacidad certificada. Los hallazgos muestran que el proceso de jubilación duró diecisiete meses, superando ampliamente el término sugerido en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos (LOPEAT, 2018). Se identificaron barreras administrativas como la ausencia de protocolos específicos, vacíos normativos en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), falta de capacitación especializada y carencia de mecanismos formales de priorización médica. El trámite avanzó decisivamente tras la emisión del certificado de discapacidad, a pesar de existir evidencia clínica previa, lo que revela una cultura excesivamente formalista. Se concluye que la brecha entre el marco jurídico y su aplicación práctica vulnera los derechos de las personas con discapacidad. Se recomienda reformar los procedimientos internos, capacitar al personal y establecer términos taxativos con instrumentos de seguimiento que registren tiempos y responsables de cada fase del proceso.

Palabras clave: Administración pública, derechos humanos, discapacidad, eficiencia, jubilación.

Abstract: This study examines the gap between Ecuador's legal framework and administrative practice in applying the constitutional principle of efficiency to disability-related retirement procedures. Using a qualitative approach and a single-case study in the Decentralized Autonomous Municipal Government of Riobamba, we conducted semi-structured interviews with three key officials and carried out an exhaustive documentary analysis of the complete file of a public servant diagnosed with a catastrophic illness and holding an official disability certificate. Findings show that the retirement process lasted 17 months, greatly exceeding the 30-day limit set by the Organic Law for the Optimization and Efficiency of Administrative Procedures (LOPEAT) (2018). Administrative barriers included the absence of specific protocols, legal gaps in the Organic Law of the Public Service (LOSEP), limited specialized training, and the lack of formal medical-priority mechanisms. The process moved forward decisively only after the official disability certificate was issued, despite earlier clinical evidence—revealing an overly formalistic administrative culture. We conclude that the gap between the legal framework and its practical implementation undermines the rights of persons with disabilities. We recommend reforming internal procedures, providing staff training, and establishing binding deadlines with tracking tools that record timelines and those responsible for each phase of the process.

Keywords: Disability, efficiency, human rights, public administration, retirement.

Copyright: Derechos de autor 2025 Carmita Cecilia Pillajo Huaraca, Oswaldo Vinicio Ruiz Falconí.



Esta obra está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución-NonComercial 4.0.

1. Introducción

En la última década, Ecuador ha fortalecido significativamente su marco jurídico orientado a proteger los derechos de las personas con discapacidad, mediante la ratificación de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 2006 y la promulgación de la Ley Orgánica de Discapacidades en 2012. Sin embargo, en la práctica administrativa, especialmente en trámites relacionados con la jubilación por discapacidad, aún persisten importantes desafíos.

Si bien es cierto la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos (LOPEAT), publicada en el Registro Oficial Suplemento 353, establece que cuando un procedimiento no indica un término específico se aplica el previsto para el silencio administrativo según el Código Orgánico Administrativo (COA), en realidad estos trámites pueden prolongarse hasta diecisiete meses. Esta situación genera incertidumbre económica y sanitaria para las personas con discapacidad y contradice abiertamente el principio constitucional de eficiencia previsto en el artículo 227 de la Constitución de la República del Ecuador (2008).

La teoría del derecho administrativo define a la eficiencia como la responsabilidad del Estado de maximizar el bienestar público utilizando los recursos más limitados posibles (Caballería, 2011). En el ámbito de la seguridad social, este principio implica la aplicación de términos cortos, procedimientos claros y mecanismos específicos de priorización. Sin embargo, estas condiciones rara vez se cumplen completamente; la falta de protocolos diferenciados suele provocar retrasos significativos en los procedimientos. Farinango (2024) destaca la ausencia de indicadores claros para evaluar el rendimiento de los servicios públicos destinados a personas con discapacidad. Además, Biel (2011) subraya que la discapacidad es una cuestión fundamental de derechos humanos, lo cual obliga al Estado a realizar ajustes razonables en sus procedimientos administrativos.

Bajo este escenario se ve agravado por los vacíos normativos presentes en la legislación nacional. Por ejemplo, la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) no contempla procedimientos expeditos para la jubilación por discapacidad, y aunque la Ordenanza 010-2012 del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba regula las indemnizaciones relacionadas, omite términos obligatorios claros para el trámite. Estas deficiencias normativas favorecen prácticas burocráticas excesivamente formalistas que priorizan la revisión documental sobre la urgencia médica y humana, profundizando así la brecha entre lo estipulado por ley y su ejecución real (Salas, 2021).

En este contexto se desarrolla la presente investigación, centrada en el cantón Riobamba durante el período 2022-2023. A partir del estudio de caso único de una servidora pública con enfermedad catastrófica y discapacidad certificada, se busca identificar las barreras normativas y administrativas que explican la notable discrepancia entre el término legal de treinta días y la duración real del trámite. Adoptando un enfoque cualitativo basado en entrevistas semiestructuradas y análisis documental, el estudio persigue dos objetivos: determinar los factores específicos que prolongan el proceso y proponer reformas concretas como términos taxativos, protocolos diferenciados y capacitación especializada del personal administrativo orientadas a garantizar la eficiencia administrativa y proteger los derechos laborales y de salud de las personas con discapacidad. Finalmente, este trabajo espera contribuir teóricamente al entendimiento del vínculo entre eficiencia administrativa y derechos humanos, así como recomendaciones aportar prácticas para optimizar estos trámites en las entidades públicas ecuatorianas.

2. Metodología

Se asumió un enfoque cualitativo con un diseño de caso único de tipo descriptivo e instrumental. El estudio se centró en el proceso de jubilación por discapacidad de una servidora pública del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba (GADMR), iniciado en junio de 2022 y concluido en noviembre de 2023. Esta estrategia metodológica permitió una exploración profunda de las barreras administrativas que afectan la aplicación del principio de eficiencia, al tratarse de un caso representativo con características particulares como la discapacidad certificada de la funcionaria, una condición médica catastrófica y un proceso administrativo recientemente finalizado.

La elección de un estudio de caso único se justifica por la necesidad de analizar en detalle un fenómeno complejo en un contexto específico. En este caso, el procedimiento administrativo de jubilación reveló condiciones normativas ambiguas y una duración excesiva, lo que lo convierte en un escenario propicio para indagar sobre la eficiencia institucional. Además, el enfoque instrumental del estudio permitió utilizar este caso específico como medio para generar conocimientos más amplios sobre la gestión administrativa de los derechos de personas con discapacidad en el sector público (Yin, 2018).

La recolección de datos se realizó mediante una estrategia de triangulación metodológica, combinando entrevistas semiestructuradas con análisis documental. Las entrevistas se aplicaron a tres funcionarios claves seleccionados mediante un muestreo intencional, considerando tres criterios: participación directa en el caso de estudio, experiencia mínima de tres años en el cargo y conocimiento especializado en alguna fase del proceso administrativo. Los participantes incluyen un técnico de la Dirección de Gestión de Talento Humano y Desarrollo Institucional, un abogado de Sindicatura con experiencia en derecho administrativo, y un analista de la Dirección de Gestión Financiera a cargo de los procesos de liquidación por jubilación.

Las entrevistas, grabadas con consentimiento informado, se estructuraron en torno a ocho preguntas abiertas orientadas a explorar aspectos como tiempos de tramitación, existencia de protocolos específicos, factores que generan retrasos, disponibilidad de recursos, medidas de mejora implementadas y conocimientos técnicos del personal involucrado. Posteriormente, las grabaciones fueron transcritas y analizadas cualitativamente mediante el software Atlas.ti, lo que permitió codificar y organizar la información de manera sistemática.

Paralelamente, se realizó un análisis documental siguiendo un protocolo estructurado en tres fases: identificación, selección y análisis crítico. En la fase de identificación, se elaboró un inventario con los documentos relevantes para el caso. En la fase de selección, se aplican criterios de inclusión como: emisión por el GADMR u otras entidades públicas oficiales, pertinencia directa con el proceso de jubilación por discapacidad, y pertenencia temporal al período del estudio. Finalmente, en la fase de análisis, se revisaron ordenanzas municipales, especialmente la Ordenanza 010-2012, informes administrativos, certificados médicos de instituciones acreditadas, y el expediente completo de la servidora pública AB. Para cada documento se elaboró una ficha de análisis que incluyó datos como la identificación del documento, fecha de emisión, entidad emisora, contenido relevante y observaciones sobre su aplicación.

La validez de los hallazgos se reforzó mediante la triangulación de fuentes, contrastando sistemáticamente la información obtenida en las entrevistas con los documentos revisados. Este procedimiento permitió identificar coincidencias y divergencias entre las percepciones de los actores involucrados y la evidencia documental, enriqueciendo así la interpretación de los datos.

En todo momento se respetarán los principios éticos y de confidencialidad. Se obtuvo el consentimiento informado de los participantes, a quienes se les explicó el propósito del estudio y el uso previsto de la información. Los datos personales fueron anonimizados mediante el uso de iniciales y se cumplió con los lineamientos éticos institucionales, asegurando así la objetividad y neutralidad del análisis.

Entre las principales limitaciones del estudio se identifican el acceso restringido a ciertos documentos internos del GADMR por razones de confidencialidad, la subjetividad inherente a las respuestas de los entrevistados y la limitación para generalizar los resultados debido al carácter de caso único. Sin embargo, el enfoque metodológico adoptado permitió una comprensión integral del fenómeno, al combinar diversas fuentes de evidencia y aplicar un análisis cualitativo riguroso. Esto proporcionó hallazgos relevantes sobre la aplicación del principio de eficiencia en los procedimientos administrativos de jubilación por discapacidad en el contexto del sector público ecuatoriano.

Gestión pública inclusiva y eficiencia administrativa en contextos de vulnerabilidad

La gestión pública contemporánea enfrenta el reto de conciliar los principios de eficiencia administrativa con el imperativo ético y jurídico de la inclusión. En contextos de vulnerabilidad, como el de las personas con discapacidad, adultos mayores, pueblos y nacionalidades indígenas, y personas con enfermedades catastróficas, los procesos administrativos tradicionales resultan insuficientes e incluso excluyentes. Por ello, resulta necesario revisar críticamente las estructuras administrativas actuales e impulsar reformas que permitan una administración pública verdaderamente centrada en los derechos humanos (Acaro et al., 2023).

La administración pública ecuatoriana, aún marcada por una burocracia rígida, no siempre responde con eficacia a las necesidades particulares de los grupos vulnerables. En estudios de casos sobre jubilaciones por discapacidad, los procedimientos ordinarios se tornan prolongados y complejos, profundizando la desigualdad y afectando directamente el ejercicio de derechos fundamentales como la seguridad social y la salud.

Según Guamani (2024), uno de los principales obstáculos para la implementación efectiva de derechos en estos grupos radica en la falta de criterios diferenciados dentro de los procesos administrativos. La omisión de enfoques personalizados perpetúa un modelo de gestión basado en la uniformidad, ignorando la diversidad de condiciones y capacidades de los administrados.

Desde una visión de gobernanza centrada en derechos humanos, es indispensable establecer protocolos diferenciados que respondan a las particularidades de cada grupo social. Esto implica no solo ajustes procedimentales, sino una transformación institucional que incorpore el principio de accesibilidad, la participación de los beneficiarios y la rendición de cuentas. Una gestión pública inclusiva no puede medirse exclusivamente por indicadores cuantitativos de eficiencia, sino por su capacidad de generar resultados justos y equitativos. En este sentido, la eficiencia debe entenderse como una herramienta al servicio de la equidad, tal como lo sostiene Altés (2022), quien argumenta que la eficiencia en el derecho administrativo no puede desligarse de la legitimidad y la justicia del proceso.

La LOPEAT y el COA representan dos pilares normativos clave para transformar la gestión pública en el Ecuador. La primera, en particular, establece principios orientadores como la simplificación, la automatización y la estandarización de procesos, mientras que el segundo reconoce el derecho a una administración eficaz, oportuna y respetuosa de los derechos fundamentales.

Justicia administrativa y garantías constitucionales para personas con discapacidad

La justicia administrativa constituye una dimensión sustantiva del Estado constitucional de derechos, especialmente en lo que respeta a la garantía efectiva de los derechos de los grupos históricamente vulnerables. En el caso de las personas con discapacidad, el principio de justicia debe trascender su formulación normativa para traducirse en acciones concretas que aseguren el acceso equitativo, oportuno y digno a los servicios públicos. Este enfoque exige una administración pública no solo eficiente, sino profundamente comprometida con la inclusión y la igualdad sustantiva (Ortega, 2023).

El artículo 227 de la Constitución establece que “la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficiencia, eficacia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación”. Esta disposición configura la base para exigir que todo acto administrativo, incluyendo aquellos vinculados a derechos fundamentales, se ejecute con prontitud y justicia.

Complementariamente, el artículo 11 garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva y oportuna, y a una administración pública libre de dilaciones indebidas. En este marco, cualquier demora injustificada en el cumplimiento de trámites vinculados con los derechos de las personas con discapacidad como la jubilación por invalidez o el acceso a ayudas técnicas representa una forma de desprotección estatal, contraria al orden constitucional.

La excesiva rigidez procesal en la administración pública ecuatoriana ha sido objeto de crítica por parte de la doctrina y de organismos de derechos humanos. Este formalismo actúa como una barrera para la garantía de derechos, al priorizar el cumplimiento mecánico de requisitos por encima del principio de razonabilidad y proporcionalidad. Tal como argumentan Guacho & Benavides (2020), el enfoque de derechos humanos hacia las personas con discapacidad exige que los Estados no solo reconozcan los derechos en sus ordenamientos jurídicos, sino que aseguren su materialización. El incumplimiento de este mandato, bajo la excusa de trámites complejos, limita el acceso efectivo a prestaciones fundamentales y vulnera la dignidad de la persona.

Diseño institucional y políticas públicas para la atención prioritaria

El diseño institucional y las políticas públicas garantizan la efectividad a los grupos de atención prioritaria, como lo establece la Constitución en sus artículos 11 y 35. Esta atención prioritaria implica una protección reforzada por parte del Estado, especialmente hacia personas con discapacidad, adultos mayores, niños, niñas y adolescentes, pueblos y nacionalidades, entre otros grupos en situación de vulnerabilidad. Para cumplir con este mandato, la organización del Estado y la formulación de sus políticas deben regirse por un enfoque estructural que promueva la equidad sustantiva, más allá de la igualdad formal.

En este contexto, el diseño institucional se refiere a la estructura normativa, organizativa y funcional del aparato estatal. Para atender eficazmente a los grupos prioritarios, el Estado debe contar con instituciones especializadas articuladas con el resto del sistema público, dotadas de autonomía técnica, recursos adecuados y mecanismos de control y evaluación. La atención prioritaria no puede estar confinada únicamente a entidades específicas como el Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades, sino que debe ser una responsabilidad transversal de toda la administración pública. Esto implica que los ministerios, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y otros órganos estatales incorporan sistemáticamente el enfoque de derechos en su accionar (Aldaz & Romero, 2024).

Una institucionalidad sólida también requiere intersectorialidad, es decir, la capacidad de coordinar políticas públicas que aborden de forma integral las necesidades de los grupos vulnerables. Por ejemplo, para garantizar los derechos de una persona con discapacidad no basta con una política de salud, sino que se necesita asegurar el acceso a la educación, al trabajo, a la movilidad y a una vivienda digna. A esto se suma la importancia de una descentralización efectiva, en la que los GADs cuenten con competencias claras, capacidades técnicas y recursos para ejecutar políticas inclusivas adaptadas a su realidad territorial (Martínez et al., 2020).

En cuanto a las políticas públicas, estas deben formularse bajo principios de derechos humanos, participación ciudadana, interculturalidad, enfoque de género y territorialidad. Una política pública inclusiva comienza con un diagnóstico participativo, donde se identifican barreras estructurales, legales y culturales que limitan el acceso a derechos. La formulación debe contemplar objetivos específicos, acciones afirmativas y mecanismos de diferenciación implementados para cada grupo prioritario. Asimismo, debe existir una asignación presupuestaria adecuada y sostenible, que evite la dependencia de la voluntad política coyuntural y garantice continuidad en el tiempo (Suárez & Pinargote, 2023).

3. Resultados y discusión

La tabla 1 presenta un análisis documental cronológico del proceso administrativo seguido para la jubilación por discapacidad de una servidora pública en el GADMR. Este análisis visualiza de manera ordenada los documentos clave que conformaron el expediente, así como los tiempos, procedimientos y decisiones institucionales que influyeron en el desarrollo del trámite.

El análisis documental, complementado con entrevistas, identificó hallazgos relevantes sobre las prácticas administrativas, especialmente en las relacionadas con la atención a personas con condiciones de salud graves. Los documentos fueron evaluados mediante fichas de análisis que facilitan una revisión sistemática de su contenido, contexto y aplicación práctica. Los resultados se organizan según categorías emergentes del proceso de codificación, lo que señaló patrones, omisiones y retrasos en la gestión del caso. En cada fila se detallan el tipo de documento, su origen, el contenido principal y observaciones sobre su uso o impacto en el trámite.

A través de la tabla 1 se evidencian deficiencias administrativas, falta de coordinación entre entidades, ausencia de protocolos específicos y una gestión poco oportuna, lo que generó un proceso prolongado que afectó directamente a la persona solicitante. El caso refleja la necesidad de mejorar los procedimientos institucionales para garantizar una atención más ágil, coherente y centrada en el respeto a los derechos de las personas con discapacidad.

La revisión documental confirma que el trámite de jubilación por discapacidad de la servidora pública analizada se extendió diecisiete meses, desde la primera certificación médica (junio de 2022) hasta la orden de pago de indemnización (noviembre de 2023).

La tabla 2 expone un resumen de los resultados a través de entrevistas realizadas a funcionarios del GADMR, centrados en los procesos administrativos de jubilación por discapacidad. Las respuestas evidencian problemáticas estructurales y operativas, como la ausencia de protocolos específicos, demoras excesivas en los trámites (hasta 17 meses), y una marcada falta de recursos y capacitación especializada. Asimismo, se identifican factores críticos como la burocracia interna, la informalidad en la priorización de casos, y la insuficiencia presupuestaria, lo que en conjunto refleja una gestión ineficiente que afecta los derechos y el bienestar de las personas con discapacidad. Estos hallazgos se han complementado con el análisis documental para ofrecer una visión integral del problema.

Tabla 1*Análisis documental del proceso administrativo y cronología del trámite de jubilación por discapacidad*

Documento	Identificación y fecha de emisión	Entidad emisora	Contenido relevante	Observaciones sobre la aplicación
Ordenanza 010-2012	Ordenanza para el fortalecimiento institucional del GAD Municipal de Riobamba. Fecha: 2012	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba	- Regula indemnizaciones por jubilación. - Art. 6: inscripción hasta el 30 de julio del ejercicio fiscal anterior. - Art. 7: jubilación por enfermedad catastrófica con informe de Jefatura de Seguridad Ocupacional.	No establece plazos específicos para resolver jubilaciones. La disposición sugiere un trámite de hasta 17 meses, excesivo para personas con condiciones críticas. En el caso de la servidora AB, esta norma no fue aplicada ni se estableció un procedimiento expedito.
Certificado Médico – Hospital Carlos Andrade Marín	Informe médico de diagnóstico. Fecha: junio 2022	Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marín - IESS	Diagnóstico de cefalea G448 como enfermedad catastrófica. Indica incapacidad laboral.	Fue la primera evidencia médica relevante. No generó una acción inmediata, reflejando la ausencia de protocolos específicos.
Certificado Médico – SOLCA Riobamba	Certificado postoperatorio. Fecha: noviembre 2022	Unidad Oncológica Provincial SOLCA - Riobamba	Diagnóstico de cáncer de mama. Se realizó cuadrantectomía ínfero-externa de mama izquierda.	Pese a la gravedad del diagnóstico, no se activaron protocolos especiales para agilizar el trámite de jubilación.
Certificado de Aptitud Laboral	Certificado de reintegro. Fecha: diciembre 2022	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba	Señala que la servidora está “apta en observación” para trabajar.	Contradice diagnósticos médicos previos, generando confusión. Muestra falta de coordinación entre evaluaciones institucionales y médicas externas.

Certificados Médicos de Reposo	Seis certificados acumulando 63 días de incapacidad. Fecha: febrero a junio 2023	Instituciones médicas acreditadas	Reposo médico por enfermedad catastrófica.	No se utilizó esta acumulación como base para acelerar el trámite, incumpliendo el principio de eficiencia.
Certificado de Diagnóstico Psiquiátrico	Informe psiquiátrico. Fecha: junio 2023	Institución médica especializada	Diagnóstico: trastornos mentales por disfunción cerebral (CIE10-F068).	A pesar del agravamiento de la condición médica, no se aceleró el procedimiento administrativo.
Certificado de Discapacidad MSP-494987	Certificado oficial de discapacidad. Fecha: Julio 2023	Ministerio de Salud Pública	Acredita discapacidad psicosocial del 30 %.	Este certificado fue clave para que se considere finalmente la solicitud de jubilación, a pesar de evidencia médica previa suficiente.
Solicitud de Jubilación	Solicitud formal para acceder a jubilación. Fecha: julio 2023	Servidora pública AB	Petición para acogerse a su derecho de jubilación e inclusión en el presupuesto institucional.	Desde la solicitud hasta el pago transcurrieron 5 meses, tiempo considerable para un caso crítico, lo que evidencia deficiencias administrativas.
Resolución de Pago por Jubilación	Resolución administrativa de pago. Fecha: noviembre 2023	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba	Autorización de pago por concepto de indemnización.	El proceso total tomó aproximadamente 17 meses desde el primer diagnóstico, evidenciando falta de eficiencia administrativa.

Tabla 2

Resultados de entrevistas a funcionarios del GADMR sobre procesos de jubilaciones por discapacidad

No.	Preguntas	Opciones de respuesta	Resultados clave	Hallazgos específicos
1	¿Cuál es el tiempo promedio para completar la jubilación por discapacidad?	a) 6 meses b) 12 meses c) 18 meses d) Otros	El tiempo estimado real es de 17 meses.	Se exceden plazos razonables para casos críticos.
2	¿Existe un protocolo específico para enfermedades catastróficas/discapacidad?	a) Protocolo estándar b) Protocolo especial c) No hay protocolo d) Caso por caso	No existe un protocolo específico.	El proceso se maneja caso por caso, lo que genera inconsistencias.
3	¿Qué factores contribuyen a los retrasos en el proceso?	a) Falta de personal b) Documentación incompleta c) Burocracia d) Todos los anteriores	Todos los factores anteriores aplican, más restricciones presupuestarias.	La causa principal es la burocracia interna (30 %).
4	¿Qué medidas se han implementado para mejorar la eficiencia?	a) Más personal b) Tecnología c) Ninguna d) Simplificar trámites	No se ha implementado ninguna medida concreta.	Solo ha habido discusiones, sin acciones implementadas.
5	¿Con qué frecuencia se capacita al personal sobre estos procesos?	a) Anual b) Semestral c) Nunca d) Solo por cambios legales	No existe capacitación regular.	Solo se ofrecen charlas generales, no específicas.
6	¿Qué recursos están disponibles para el personal?	a) Manuales b) Asesoría legal c) Capacitación d) Todas e) Ninguna	Falta de recursos clave.	No hay manuales actualizados ni asesoría especializada.
7	¿Cuáles son los criterios actuales para la priorización presupuestaria?	a) Orden de llegada b) Gravedad c) Antigüedad d) Disponibilidad	Orden de llegada como criterio informal.	No se aplican criterios formales para casos graves.

8	¿El presupuesto asignado es suficiente?	a) Suficiente	Presupuesto limitado y con retrasos.	El presupuesto no cubre casos imprevistos.
		b) Suficiente con retrasos		
		c) Insuficiente		
		d) No específico		

Las entrevistas semiestructuradas a los funcionarios clave del GADMR permitieron identificar las siguientes categorías de hallazgos:

Duración del proceso de jubilación

Los funcionarios del GADMR coincidieron en que el proceso de jubilación por discapacidad toma en promedio 17 meses, tiempo que excede los límites razonables para situaciones críticas. Esta duración contraviene el principio de eficiencia establecido en la LOPEAT y el artículo 4 del COA, que prevén un término máximo en ausencia de términos específicos normados. Bonilla (2019) señala que los procedimientos administrativos prolongados en contextos de salud vulneran derechos fundamentales al generar incertidumbre económica y emocional.

Ausencia de protocolos específicos

Se identificó la inexistencia de protocolos diferenciados para jubilaciones relacionadas con enfermedades catastróficas o discapacidad. Este vacío obliga a resolver cada caso de forma discrecional, generando inconsistencias administrativas. La falta de normativas claras es un obstáculo frecuente en la gestión pública local, como lo advierte Sánchez (2019), quien destaca que la ausencia de lineamientos técnicos específicos afecta negativamente la eficiencia y equidad en la atención de personas con discapacidad.

Factores que contribuyen a los retrasos

Los principales factores identificados fueron: insuficiencia de personal especializado, documentación incompleta, complejidad burocrática interna y restricciones presupuestarias. Estos elementos, observados también en el caso de estudio, coinciden con los hallazgos de Pulla et al. (2020), quienes documentaron que la ineficiencia institucional suele estar relacionada con la falta de recursos humanos, la débil planificación presupuestaria y la prevalencia de prácticas administrativas rígidas.

Medidas para mejorar la eficiencia

No se han implementado medidas concretas para optimizar los procesos. A pesar de discusiones informales, no existen reformas oficiales ni términos máximos por etapa procesal. Esta omisión contradice el mandato de eficiencia establecido en el artículo 227 de la Constitución y en la LOPEAT. De acuerdo con Wunder y Gabardo (2018), la eficiencia en la administración pública no debe reducirse al acortamiento de plazos, sino orientarse a la protección efectiva de los derechos de los ciudadanos.

Capacitación y recursos del personal

Los entrevistados confirmaron la ausencia de formación especializada en discapacidad para el personal administrativo, así como la falta de manuales o guías técnicas actualizadas. Esta carencia limita la capacidad institucional de interpretar la normativa con enfoque de derechos. Según Lasso & Folleco (2021), la falta de capacitación continua en temas de inclusión genera barreras estructurales en la administración pública, afectando directamente la calidad del servicio y la equidad del acceso.

Presupuesto y priorización

El presupuesto anual limitado y la ausencia de mecanismos formales para priorizar casos médicos

graves generan retrasos adicionales. Aunque los funcionarios manifestaron aplicar una priorización informal, esto no se evidencia en el caso analizado. En línea con estos hallazgos, Núñez et al. (2021) arguyen que la inexistencia de criterios formales de priorización en procesos administrativos representa una omisión que afecta el principio de trato preferente para personas en condiciones de vulnerabilidad.

Triangulación de resultados

La comparación entre entrevistas y análisis documental reveló convergencias claras en la duración excesiva del proceso, la falta de protocolos específicos, las barreras normativas y medidas administrativas, y la inexistencia de mejora. Sin embargo, también se evidencian divergencias, particularmente entre la percepción de los funcionarios sobre ciertos intentos de mejora y la ausencia de registros documentales que los respalden. Esta disparidad destaca la necesidad de auditoría institucional constante (Castro et al., 2022).

Los hallazgos obtenidos a partir de las entrevistas a funcionarios del GADMR, junto con el análisis documental del caso específico de jubilación por discapacidad de la servidora pública AB, revelan importantes deficiencias en la aplicación del principio constitucional de eficiencia, especialmente relevante en procesos que involucran situaciones críticas de salud. La duración promedio de 17 meses identificada supera ampliamente lo establecido en la LOPEAT y en el COA, generando una prolongada incertidumbre económica y sanitaria para las personas afectadas.

Esta situación es consistente con el estudio efectuado por Suárez & García (2021), quienes señalan problemas estructurales similares relacionados con la ausencia de protocolos específicos y la limitada efectividad en la implementación de políticas públicas en materia de discapacidad. Dichos resultados refuerzan la hipótesis de que las deficiencias observadas no son aisladas, sino indicativas de fallas sistémicas más amplias en la gestión pública local.

La ausencia de protocolos específicos para gestionar casos de discapacidad o enfermedades catastróficas, detectada en el análisis realizado, genera inconsistencias en el manejo administrativo, aumenta la discrecionalidad y, por ende, la vulnerabilidad de los solicitantes. Este vacío normativo se traduce en una gestión administrativa formalista que prioriza la validación documental sobre la evaluación sustantiva de la condición médica del solicitante, aspecto criticado en la literatura sobre eficiencia administrativa (Romero et al., 2024). Según estos autores, el principio de eficiencia debe superar la mera reducción de tiempos o recursos y traducirse en una administración pública sensible al contexto social y orientada a la protección efectiva de derechos fundamentales.

Otro aspecto significativo es la falta de capacitación especializada del personal administrativo y la carencia de recursos institucionales adecuados. Ambos factores limitan la capacidad institucional para interpretar la normativa y ofrecer respuestas ágiles y sensibles frente a situaciones urgentes. La investigación evidenció, además, que no existen mecanismos formales para priorizar casos críticos, lo que conduce a una atención por orden de llegada, agravando aún más la situación de los solicitantes con condiciones médicas urgentes (Barba, 2021).

La triangulación entre los resultados documentales y las entrevistas confirmó estos hallazgos, destacando divergencias menores que sugieren una diferencia entre la percepción subjetiva de los funcionarios y la realidad administrativa documentada. La mencionada discrepancia subraya la necesidad de mecanismos de supervisión y auditoría continua que aseguren la congruencia entre la normativa, su interpretación y su implementación efectiva (Egas et al., 2025).

Por último, este estudio revela que la problemática observada no deriva exclusivamente de vacíos legales, sino de profundas fallas organizativas y culturales al interior del GADMR. La persistencia de

esta situación sugiere que la solución requiere no solo ajustes normativos, sino reformas integrales que contemplen la elaboración de protocolos claros y diferenciados, la capacitación sistemática del personal, asignación presupuestaria adecuada y la implementación efectiva de mecanismos de priorización y seguimiento. Solo así será posible garantizar la aplicación efectiva del principio constitucional de eficiencia en beneficio de las personas con discapacidad.

4. Conclusiones

La presente investigación permitió evidenciar que, en el caso del GADMR, el principio constitucional de eficiencia no se aplica de manera efectiva en los procedimientos administrativos de jubilación por discapacidad. El análisis documental y las entrevistas revelaron una prolongación injustificada del trámite (17 meses), muy por encima del término legal máximo de 30 días, lo cual vulnera los derechos de las personas con discapacidad, en particular su derecho a una atención prioritaria y oportuna por parte del Estado.

Entre las principales causas de esta ineficiencia se identificaron la ausencia de protocolos diferenciados para casos de enfermedades catastróficas y discapacidad, la carencia de capacitación especializada del personal, la inexistencia de mecanismos formales de priorización, y una cultura administrativa excesivamente formalista que condiciona el avance de los trámites a la presentación de documentos específicos, incluso cuando ya existe evidencia médica contundente.

La falta de reformas internas en el GADMR, sumada a vacíos normativos en la LOSEP y en la Ordenanza Municipal 010-2012, contribuye a perpetuar prácticas burocráticas que ignoran la urgencia y vulnerabilidad de este tipo de casos. El hecho que el proceso haya avanzado después de la obtención del certificado oficial de discapacidad, pese a diagnósticos médicos previos, demuestra que el cumplimiento formal se impone sobre la evaluación sustantiva de los hechos, reproduciendo esquemas administrativos ineficientes.

Desde una perspectiva teórica, este caso pone de manifiesto que la eficiencia administrativa no puede limitarse al cumplimiento de procedimientos extensos, sino que debe comprender una gestión pública orientada a resultados concretos que promuevan el bienestar social y la protección de derechos. En este sentido, es necesario transitar de una lógica de control documental hacia una lógica de gestión proactiva, sensible y adaptativa a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad.

Referencias

- Acaro, E., Vásquez, E., & Herrera, B. (2023). Factores de riesgos psicosociales laborales en los trabajadores del gobierno autónomo descentralizado municipal del Cantón Yantzaza, de la provincia de Zamora Chinchipe. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, 6(2), 217-226. <https://doi.org/10.62452/n1fard60>
- Aldaz, E., & Romero, W. (2024). Desafíos de la gobernanza para la atención prioritaria a los grupos vulnerables. *Polo del Conocimiento*, 9(10), 3-28. <https://doi.org/10.23857/pc.v9i10.8096>
- Altés, J. (2022). El Convenio 190 OIT y la tutela administrativa de la violencia y el acoso en el trabajo. *Revista Crítica de Relaciones de Trabajo, Laborum*, 4, 97-121. <https://orcid.org/0000-0003-1530-8545>
- Barba, E. (2021). El principio de calidad: sus desafíos desde el derecho administrativo en el Ecuador. *Kairós*, 4(7), 9-24. <https://doi.org/10.37135/kai.03.07.01>
- Biel, I. (2011). *Los derechos de las personas con discapacidad en el marco jurídico internacional universal y europeo* [Tesis doctoral, Universitat Jaume I]. Repositorio institucional. <https://n9.cl/mr8131>
- Bonilla, L. (2019). La jubilación un derecho de los trabajadores o una mera prestación de la seguridad social ecuatoriana. *Revista Enlace Universitario*, 18(1), 1-18. <https://doi.org/10.33789/enlace.18.43>
- Caballería, M. (2011). El criterio de la eficiencia en el derecho administrativo. *Revista de Administración Pública*, 186, 91-135. <https://www.revistadeadministracionpublica.com/article/view/7233>
- Castro, D., Vera, T., Merino, M., & Conforme, G. (2022). La administración pública y política en Ecuador. *Pentaciencias*, 4(4), 109-116. <https://n9.cl/emyt7>
- Código Orgánico Administrativo [COA]. Registro Oficial 31. 7 de julio de 2017. (Ecuador).
- Constitución de la República del Ecuador [CRE]. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008. (Ecuador).
- Egas, F., Hernández, M., & Andrade, M. (2025). El rol de la auditoría en la prevención de riesgos y fraudes en la contratación pública en Ecuador. *LATAM*, 6(1), 3063-3080. <https://doi.org/10.56712/latam.v6i1.3558>
- Farinango, L. (2024). Análisis de la Política Pública de Discapacidad en Ecuador: La Adopción de Objetivos en la Agenda Pública y la Coordinación Intersectorial en el Cambio de Políticas (2010-2020). *Revista Estudios De Políticas Públicas*, 10(2), 108-122. <https://doi.org/10.5354/0719-6296.2024.74244>
- Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Riobamba [GADMR]. Ordenanza 010-2012 para el fortalecimiento institucional del GADM Riobamba. 11 de octubre de 2012. (Ecuador).
- Guacho, E., & Benavides, M. (2020). *El pragmatismo de las políticas públicas para la igualdad en discapacidad y el derecho constitucional de educación inclusiva* [Tesis de maestría, Universidad Técnica de Ambato]. Repositorio institucional. <https://n9.cl/1jeilu>
- Guamani, J. (2024). La justicia laboral y reconocimiento del derecho al trabajo en el Ecuador. *Ciencia Latina*, 8(2), 6867-6889. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i2.11098
- Lasso, J. F., & Folleco, J. M. (2021). Política pública de discapacidad en el Ecuador, programa Manuela Espejo: una reflexión desde la teoría y la práctica. *Enlace Universitario*, 21(1), 1-15. <https://doi.org/10.33789/enlace.21.1.104>

- Ley Orgánica del Servicio Público [LOSEP]. Registro Oficial Suplemento 294. 6 de octubre de 2010. (Ecuador).
- Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos [LOPEAT]. Registro Oficial Suplemento 353. 23 de octubre de 2018. (Ecuador).
- Martínez, Y., Saucedo, B., & Moreno, M. (2020). Los derechos procesales en grupos vulnerables desde la normativa nacional e internacional. *Política, Globalidad y Ciudadanía*, 6(12), 225-225. <https://n9.cl/9yxkm>
- Núñez, S., De la Torre, S., & Valdospinos, A. (2021). Proceso de gestión administrativa: caso observatorio de ciencias empresariales de la universidad de Otavalo. *Res Non Verba*, 11(2), 84-102. <https://doi.org/10.21855/resnonverba.v11i2.554>
- Organización de las Naciones Unidas. (13 de diciembre de 2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>
- Ortega, R. (2023). Análisis de las garantías constitucionales referentes a la inclusión de los niños con discapacidad en el sistema educativo ecuatoriano. *LATAM*, 4(2), 1339-1354. <https://doi.org/10.56712/latam.v4i2.687>
- Pulla, C., Erazo, J., Narváez, C., & Pozo, E. (2020). Protección del derecho constitucional al trabajo en tiempos de COVID-19 en el Ecuador. *Iustitia Socialis*, 5(9), 236-256. <https://n9.cl/wfiib>
- Romero, W., Alvaracín, M., Iguasnia, J., & Valencia, E. (2024). Los principios de eficacia y eficiencia en el Derecho Administrativo ecuatoriano. *Mundo Administrativo*, 81-82. <https://doi.org/10.55204/pmea.58.c141>
- Salas, M. (2021). Los principios del Derecho Administrativo: su positivización. *Revista Sociedad & Tecnología*, 61-75. <https://institutojubones.edu.ec/ojs/index.php/societec/article/view/114/312>
- Sánchez, L. (2019). El sistema de Hard-Law y Soft-Law en relación con la defensa de los derechos fundamentales, la igualdad y la no discriminación. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, (39), 468-488. <https://eari.uv.es/index.php/CEFD/article/view/14293/pdf>
- Suárez, C., & García, L. (2021). El nivel de eficacia y eficiencia como principio fundamental de la gestión documental. *Revista de Ciencias Humanísticas y Sociales*, 6(1), 92-101. <https://doi.org/10.5281/zenodo.5513107>
- Suárez, N., & Pinargote, G. (2023). Avances en la igualdad de oportunidades en el derecho laboral en el Ecuador. *Dominio de las Ciencias*, 9(4), 1786-1813. <https://doi.org/10.23857/dc.v9i4.3694>
- Wunder, D., & Gabardo, E. (2018). El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. *Cuestiones Constitucionales*, (39), 131-167. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484881e.2018.39.12652>
- Yin, R. K. (2018). Case study research and applications: Design and methods (6th ed.). SAGE Publications. <https://n9.cl/fozj4d>

Transparencia

Conflicto de interés

Los autores declaran que no existen conflictos de interés que influyan en la objetividad de este estudio.

Fuente de financiamiento

No se recibieron fondos financieros de ninguna organización que pudiera tener interés en los resultados presentados.

Contribución de autoría

Carmita Cecilia Pillajo Huaraca: Conceptualización, metodología, software, validación, análisis formal, investigación, gestión de datos, visualización, redacción - preparación del borrador original, redacción - revisión y edición, financiamiento, administración del proyecto, recursos, supervisión.

Oswaldo Vinicio Ruiz Falconí: Metodología, validación, análisis formal, investigación, visualización, redacción - preparación del borrador original, redacción - revisión y edición, financiamiento, recursos, supervisión.

Los autores contribuyeron activamente en el análisis de los resultados, revisión y aprobación del manuscrito final.