Verdad y Derecho
Revista Arbitrada de Ciencias Jurídicas y Sociales
Vol. 5(especial7), 1-10, 2026
https://doi.org/10.62574/20rf1y51

Imposición de funciones no establecidas y derechos laborales de servidores de GAD parroquiales

Imposition of unassigned duties and labour rights of servants in parish decentralised governments

Fanny Elizabeth Shagñay-Quizhpi
fannysq74@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Ecuador
https://orcid.org/0009-0000-7923-1458

Viviana del Rocío Marfetan-Marfetan
ur.vivianamm31@uniandes.edu.ec
Universidad Regional Autónoma de los Andes, Riobamba, Ecuador
https://orcid.org/0009-0008-1144-0200

RESUMEN

La asignación de tareas ajenas al cargo es una práctica frecuente en los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, donde la escasez de personal y la cercanía con la autoridad favorecen órdenes informales. Es así que el estudio se planteó como objetivo central analizar la vulneración de los derechos laborales de los servidores públicos mediante la imposición de funciones no establecidas en los GAD parroquiales rurales de Chimborazo. En este sentido se empleó un enfoque cualitativo de orientación fenomenológica, con análisis de diez obras académicas y seis instrumentos normativos, y entrevistas a dos integrantes de juntas parroquiales. Entre los resultados se obtuvo que las funciones adicionales se asignan de forma verbal o por oficio sin motivación, sin límite temporal ni compensación, y sin canales para expresar inconformidad. Entre las conclusiones se estableció que estas prácticas vulneran el principio de legalidad y exigen un protocolo de asignación excepcional de funciones.

Descriptores: servicio público; derecho laboral; administración local; condiciones de trabajo. (Fuente: Tesauro UNESCO).

ABSTRACT

The assignment of tasks unrelated to the post is a frequent practice in parish decentralised autonomous governments, where staff shortages and proximity to authorities favour informal orders. The study set out to analyse the violation of public servants' labour rights through the imposition of unassigned duties in rural parish governments of Chimborazo. A qualitative, phenomenologically oriented approach was used, with analysis of ten academic works and six legal instruments, and interviews with two members of parish councils. The results show that additional duties are assigned verbally or by unreasoned memo, without time limits or compensation, and without channels to voice disagreement. It is concluded that these practices violate the principle of legality and require a protocol for the exceptional assignment of duties.

Descriptors: civil service; labour law; local government; working conditions. (Source: UNESCO Thesaurus).

Recibido: 02/09/2026. Revisado: 23/09/2026. Aprobado: 14/10/2026. Publicado: 28/10/2026.

Sección artículos de investigación

INTRODUCCIÓN

El modelo de descentralización de la Constitución de 2008 otorgó a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) competencias propias y autonomía administrativa, incluida la gestión de su talento humano. En el nivel parroquial rural, esa autonomía se ejerce con estructuras mínimas, en las que pocos servidores atienden la gestión administrativa, el apoyo a la junta y las relaciones con el gobierno central, y donde la asignación de tareas ajenas al cargo se ha vuelto una práctica cotidiana.

Partiendo de lo expuesto, la Constitución dispone que las instituciones del Estado y sus servidores ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley (Asamblea Constituyente, 2008, art. 226), y reconoce el trabajo como un derecho que debe ejercerse con dignidad (art. 33). A su vez, la Ley Orgánica del Servicio Público reconoce a los servidores el derecho a la estabilidad, a una remuneración proporcional a su función y responsabilidad, y regula la subrogación y el encargo como únicas vías para asumir funciones de otro puesto (Asamblea Nacional, 2010b, arts. 23, 126 y 127). Lo anterior supone que la asignación de funciones está reglada y no queda a la libre voluntad de la autoridad.

Por consiguiente, la relevancia del tema se advierte en las condiciones del servicio público ecuatoriano, habida cuenta de que Balda Valdiviezo (2023) documentó la vulneración de derechos laborales de los servidores con contrato ocasional, y Heredia De la Cruz y Alvear Calderón (2025) analizaron la responsabilidad administrativa de los servidores conforme a los derechos constitucionales. De ello se sigue la necesidad de examinar la imposición de funciones no establecidas como una forma específica de vulneración en los GAD parroquiales.

Pero, ¿de qué manera la imposición de funciones no establecidas vulnera los derechos laborales de los servidores públicos de los GAD parroquiales rurales? A partir de lo planteado, la investigación tiene por objetivo central analizar la vulneración de los derechos laborales de los servidores públicos mediante la imposición de funciones no establecidas en los GAD parroquiales rurales de la provincia de Chimborazo.

Referencial teórico

En cuanto al marco normativo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización regula la estructura de las juntas parroquiales rurales, las atribuciones de su presidente y de sus vocales, y somete a los GAD a los principios de legalidad y transparencia (Asamblea Nacional, 2010a), y el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público exige que las funciones de cada puesto consten en los manuales de descripción, valoración y clasificación (Presidencia de la República, 2011). Esto implica que el manual de puestos delimita jurídicamente lo que se puede exigir a cada servidor.

Al hilo de ello, el Código Orgánico Administrativo establece que los actos administrativos deben ser motivados y que la delegación de competencias debe constar por escrito y publicarse (Asamblea Nacional, 2017a). Por añadidura, la reforma de 2017 a la Ley Orgánica del Servicio Público incorporó el acoso laboral como causal de sanción, incluidas las conductas que menoscaban al servidor en su puesto (Asamblea Nacional, 2017b), figura analizada por Collantes-Velin y Haro-Salas (2022). De allí se desprende que la asignación verbal de tareas carece de la forma que exige el ordenamiento.

En función de lo planteado, Rizzo et al. (1970) mostraron que la ambigüedad y el conflicto de rol, es decir, la falta de claridad sobre las funciones

esperadas y las exigencias incompatibles, reducen la satisfacción y el desempeño del trabajador, y Lipsky (1980) explicó que los servidores que atienden directamente a la ciudadanía trabajan con recursos escasos y demandas que superan su capacidad. Tal enfoque revela que la indefinición de funciones tiene efectos organizacionales verificables.

Con base en lo expuesto, la salud de los servidores se ve comprometida por la sobrecarga, toda vez que Karasek (1979) demostró que las altas demandas combinadas con bajo control sobre el propio trabajo generan tensión, y Maslach et al. (2001) identificaron la sobrecarga como uno de los principales factores del agotamiento profesional. Semejante evidencia supone que la imposición de funciones afecta también el derecho a la salud en el trabajo.

Por su parte, Nieto Ríos et al. (2023) describieron el deterioro de los derechos laborales bajo modelos de flexibilización, y Restrepo Medina (2022) mostró que el control interno preventivo permite detectar riesgos antes de que se produzcan desviaciones en la gestión. A su vez, Fuster Guillén (2019) fundamentó el método fenomenológico hermenéutico como vía para comprender la experiencia vivida de los sujetos, enfoque que orienta el trabajo de campo de este estudio.

MÉTODO

La investigación se desarrolló con enfoque cualitativo de orientación fenomenológica, de tipo jurídico-documental y de campo, orientada a comprender la experiencia de servidores de GAD parroquiales frente a la asignación de funciones no establecidas.

En cuanto a la información, se analizaron diez obras y artículos académicos publicados entre 1970 y 2025, y seis instrumentos normativos, esto es, la Constitución, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

Descentralización, la Ley Orgánica del Servicio Público, su Reglamento General, el Código Orgánico Administrativo y la reforma de 2017 sobre acoso laboral. Se excluyeron diccionarios, manuales sin datos editoriales y referencias sin identificador verificable. En el plano de campo, se realizaron entrevistas semiestructuradas de seis preguntas a dos integrantes de juntas parroquiales rurales de Chimborazo, un vocal que ejerce la vicepresidencia con siete años de servicio y una secretaria de junta parroquial, identificados con los códigos E1 y E2, con consentimiento informado.

En este sentido se empleó la codificación abierta y selectiva de las entrevistas y su contraste con el marco normativo. Como limitación, el estudio se apoya en dos informantes, uno de ellos de elección popular sujeto al régimen del código territorial y no al de carrera, por lo que sus resultados tienen carácter exploratorio.

RESULTADOS

La codificación de las entrevistas permitió identificar cómo se asignan y se viven las funciones no establecidas en cada informante, tal como se presenta en la tabla 1.

Tabla 1. *Asignación de funciones no establecidas según los informantes.*

Dimensión	E1 (vocal y vicepresidente)	E2 (secretaria de junta)
Funciones formales	Legislar y fiscalizar al ejecutivo de la junta	Apoyo al órgano legislativo y a las comisiones
Funciones adicionales	Gestiones ante otras instituciones y delegaciones	Apoyo variable en actividades con el gobierno central
Forma de asignación	Reuniones verbales y mensajes institucionales	Oficio de la máxima autoridad
Relación con el perfil	A veces sí y a veces no, tareas más técnicas	Considera que guardan relación con el perfil
Inconformidad expresada	Recomendaciones informales a la presidencia	Ninguna, se acatan las disposiciones
Acción frente a la asignación	Reclamación con base en la Constitución y el código territorial	Ninguna, se cumple lo dispuesto

Nota. Elaboración propia (2026) a partir de las entrevistas.

De la tabla 1 se desprende que ambos informantes desempeñan funciones no previstas en el reglamento interno ni en el código territorial, empero difieren en su reacción, ya que el vocal, con respaldo político propio, plantea observaciones, mientras la secretaria, en relación de dependencia, acata sin cuestionar. Esto indica que la posición jerárquica condiciona la posibilidad de reclamar.

En función de lo anterior, los hallazgos se agruparon en categorías emergentes, tal como se observa en la tabla 2.

Tabla 2. *Categorías emergentes sobre la imposición de funciones no establecidas.*

Categoría	Definición	Fuentes
Asignación informal	Funciones dispuestas de forma verbal o por oficio sin motivación.	E1; E2; Asamblea Nacional (2017a)
Multiplicidad de funciones	Tareas variables de apoyo sin límite temporal.	E2; Rizzo et al. (1970)
Silencio subordinado	Ausencia de inconformidad por temor o deber de obediencia.	E2; Lipsky (1980)
Ausencia de control preventivo	Falta de revisión por talento humano de las funciones asignadas.	E1; E2; Restrepo Medina (2022)

Nota. Elaboración propia (2026).

En cuanto a la asignación informal, las funciones adicionales se disponen mediante reuniones verbales, mensajes o un oficio sin justificación técnica ni límite temporal, al margen de las figuras de subrogación y encargo que la ley prevé, lo cual contraviene la exigencia de motivación y forma escrita del Código Orgánico Administrativo.

Por su parte, el silencio subordinado aparece en la respuesta de la secretaria, quien señaló que no ha planteado inquietudes porque se acatan las disposiciones de la máxima autoridad y que no adoptaría ninguna acción frente a una asignación no prevista. Semejante hallazgo supone que la vulneración puede pasar inadvertida para quien la sufre cuando la obediencia se percibe como deber.

En lo que respecta a la ausencia de control preventivo, ninguno de los informantes mencionó la intervención de una unidad de talento humano ni la revisión de los manuales de puestos, lo cual se explica por la estructura mínima de los GAD parroquiales. De ello se sigue que el control debe diseñarse de acuerdo con la escala de estas entidades.

DISCUSIÓN

Los resultados confirman que en los GAD parroquiales se asignan funciones no establecidas en los instrumentos normativos, en consonancia con lo documentado por Balda Valdiviezo (2023) sobre la precariedad de los derechos laborales en el servicio público. Sin embargo, el análisis permite precisar que la vulneración se produce sobre todo por la forma de asignación y por la ausencia de límites, más que por el contenido de las tareas.

En el plano organizacional, Rizzo et al. (1970) y Maslach et al. (2001) mostraron que la ambigüedad de rol y la sobrecarga deterioran el desempeño y la salud de los trabajadores, lo cual coincide con la multiplicidad de tareas variables descrita por los informantes. Esto invita a reflexionar sobre la necesidad de que los manuales de puestos de los GAD parroquiales se actualicen y se socialicen con los servidores.

Comoquiera que la Ley Orgánica del Servicio Público solo admite que un servidor asuma funciones de otro puesto mediante subrogación o encargo, la asignación verbal de tareas ajenas al cargo carece de base legal y priva al servidor de la remuneración que corresponde a la función adicional. Es ingenuo pensar que la buena disposición de los servidores sustituye la planificación del talento humano; de ahí un reto intrínseco para los GAD parroquiales, que consiste en formalizar la asignación excepcional de funciones con motivación, plazo y control posterior.

Otro aspecto que debe ser revisado es el silencio de quienes acatan sin reclamar, toda vez que Lipsky (1980) explicó que los servidores de primera línea normalizan la escasez de recursos como condición del trabajo. A tenor de la reforma de 2017 sobre acoso laboral y de lo analizado por Collantes-Velin y Haro-Salas (2022), la asignación reiterada de tareas que menoscaban la posición del servidor puede configurar una conducta sancionable, por lo que los servidores requieren información sobre sus derechos.

En virtud de lo abordado, la imposición de funciones no establecidas en los GAD parroquiales puede comprenderse como una práctica normalizada por la escasez de personal y la cercanía con la autoridad, que vulnera el principio de legalidad y los derechos laborales. Como limitación, el estudio se apoya en dos informantes, por lo que se recomienda que investigaciones futuras incluyan servidores de carrera de varios GAD y la revisión documental de manuales de puestos y oficios de asignación.

CONCLUSIONES

La Constitución, el código territorial, la Ley Orgánica del Servicio Público, su reglamento y el Código Orgánico Administrativo limitan la actuación de la autoridad a las competencias atribuidas por la ley, exigen que las funciones consten en los manuales de puestos y solo admiten la asunción de funciones de otro cargo mediante subrogación o encargo motivados.

En los GAD parroquiales rurales estudiados, las funciones adicionales se asignan de forma verbal o mediante oficio sin motivación, sin límite temporal ni compensación, y sin intervención de talento humano, mientras la posición subordinada del servidor inhibe la expresión de inconformidad y el reclamo.

En consecuencia, la protección de los derechos laborales de los servidores de los GAD parroquiales exige un protocolo de asignación excepcional de

funciones con autorización escrita, justificación técnica, límite temporal, conformidad del servidor cuando corresponda y control posterior, junto con la actualización de los manuales de puestos y la capacitación de autoridades y servidores.

FINANCIAMIENTO

No monetario.

CONFLICTO DE INTERÉS

No existe conflicto de interés con personas o instituciones ligadas a la investigación.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Regional Autónoma de los Andes (UNIANDES), por el apoyo brindado al desarrollo de esta investigación.

REFERENCIAS

Asamblea Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador* [Constitution of the Republic of Ecuador]. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

Asamblea Nacional. (2010a). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización* [Organic Code of Territorial Organisation, Autonomy and Decentralisation]. Registro Oficial Suplemento 303, 19 de octubre de 2010.

Asamblea Nacional. (2010b). *Ley Orgánica del Servicio Público* [Organic Law on Public Service]. Registro Oficial Segundo Suplemento 294, 6 de octubre de 2010.

Asamblea Nacional. (2017a). *Código Orgánico Administrativo* [Organic Administrative Code]. Registro Oficial Suplemento 31, 7 de julio de 2017.

Asamblea Nacional. (2017b). *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público y al Código del Trabajo para prevenir el acoso laboral* [Organic Law amending the Organic Law of Public Service and the Labour Code to prevent workplace harassment]. Registro Oficial Suplemento 116, 9 de noviembre de 2017.

Balda Valdiviezo, J. I. (2023). Vulneración de los derechos laborales de los servidores públicos con contrato ocasional en el Ecuador [Violation of the labour rights of public servants with occasional contracts in Ecuador]. *Frónesis*, *30*(2), 104–123.

Collantes-Velin, L. D., y Haro-Salas, M. F. (2022). La figura jurídica del acoso laboral en el Ecuador a partir de las reformas realizadas al Código de Trabajo y a la Ley Orgánica

del Servicio Público en el año 2017 [The legal figure of workplace harassment in Ecuador after the 2017 reforms]. *Revista Metropolitana de Ciencias Aplicadas*, *5*(1), 63–72. https://doi.org/10.62452/c1jtnx47

Fuster Guillén, D. E. (2019). Investigación cualitativa: Método fenomenológico hermenéutico [Qualitative research: The hermeneutic phenomenological method]. *Propósitos y Representaciones*, *7*(1), 201–229. https://doi.org/10.20511/pyr2019.v7n1.267

Heredia De la Cruz, T. J., y Alvear Calderón, M. J. (2025). Responsabilidad administrativa en el servicio público conforme a los derechos constitucionales en Ecuador [Administrative responsibility in the public service in accordance with constitutional rights in Ecuador]. *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política*, *8*(29), 687–700. https://doi.org/10.33996/revistalex.v9i28.311

Karasek, R. A. (1979). Job demands, job decision latitude, and mental strain: Implications for job redesign. *Administrative Science Quarterly*, *24*(2), 285–308. https://doi.org/10.2307/2392498

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage Foundation.

Maslach, C., Schaufeli, W. B., y Leiter, M. P. (2001). Job burnout. *Annual Review of Psychology*, *52*, 397–422. https://doi.org/10.1146/annurev.psych.52.1.397

Nieto Ríos, W. A., Gallego Henao, L. E., y Moreno Amaya, D. A. (2023). Decadencia de los derechos laborales en Colombia: Una mirada desde el modelo económico neoliberal [Decline of labour rights in Colombia: A view from the neoliberal economic model]. *Opinión Jurídica*, *22*(47), 1–26. https://doi.org/10.22395/ojum.v22n47a16

Presidencia de la República. (2011). *Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público. Decreto Ejecutivo 710* [General Regulations to the Organic Law on Public Service]. Registro Oficial Suplemento 418, 1 de abril de 2011.

Restrepo Medina, M. A. (2022). Caracterización y evaluación de la función preventiva del control interno en Colombia [Characterisation and evaluation of the preventive function of internal control in Colombia]. *Vniversitas*, *71*. https://doi.org/10.11144/Javeriana.vj71.cefp

Rizzo, J. R., House, R. J., y Lirtzman, S. I. (1970). Role conflict and ambiguity in complex organizations. *Administrative Science Quarterly*, *15*(2), 150–163. https://doi.org/10.2307/2391486

Derechos de autor: 2026 Por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/