

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0394-M

Quito, D.M., 24 de julio de 2024

PARA: Sr. Mgs. Alejandro Xavier Muñoz Hidalgo
Secretario General

ASUNTO: Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley para la Estabilización Laboral del Servidor Público que haya Laborado por más de cinco años bajo Contrato Ocasional o Nombramiento Provisional"

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2024-3160-M de 15 de julio de 2024, adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante No. **0229-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del **“Proyecto de Ley para la Estabilización Laboral del Servidor Público que haya Laborado por más de cinco años bajo Contrato Ocasional o Nombramiento Provisional”**, presentado por la asambleísta María Gabriela Molina Menéndez, mediante documento sin número de 09 de julio de 2024, con número de trámite 452022.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo
COORDINADOR GENERAL DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Anexos:
- fiu1_molina_maría_luis_informe_ley_estabilización_laboral.pdf

Copia:
Sra. Mgster. Inés Beatriz Tonato Becerra
Analista de Administración 1

IT



Firmado electrónicamente por:
GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE No.- 0229-INV-UTL-AN-2024

Quito, D.M., 24 de julio de 2024

Proponente: Asambleísta María Gabriela Molina Menéndez

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley para la Estabilización Laboral del Servidor Público que haya laborado por más de cinco años bajo Contrato Ocasional o Nombramiento Provisional”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 09 de julio de 2024, la asambleísta María Gabriela Molina Menéndez, remite mediante documento sin número de fecha 09 de julio de 2024, con trámite Nro. 452022, al señor ingeniero Henry Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley para la Estabilización Laboral del Servidor Público que haya laborado por más de cinco años bajo Contrato Ocasional o Nombramiento Provisional”. Adjunto al Proyecto de Ley, se incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando No. AN-SG-2024-3160-M, de fecha 15 de julio de 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134 y 136, en concordancia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de

septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa; una sola materia (Principio de Unidad de Materia); exposición de motivos, considerandos y articulado; expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían; Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas; y, carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley.

REQUISITOS	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa	(Artículos 134, 135 y 301 de la CRE y 54 de la LOFL)	NO CUMPLE (Afectación al Artículo 135 de la Constitución)
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia). Materia: Laboral	(Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado Contiene: Exposición de Motivos, siete considerandos; y nueve artículos.	(Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa)	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	(Artículos 136 de la CRE y el 56, número 3 de la LOFL).	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	(Artículo 55 de la LOFL)	CUMPLE

3.1.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por la asambleísta María Gabriela Molina Menéndez con el respaldo de veintiséis asambleístas, que corresponde al 19 % de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual cumple con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en relación con el número de firmas de respaldo que una propuesta de ley debe tener.

Sin embargo, la iniciativa legislativa no solo se refiere al número de firmas de respaldo al Proyecto de Ley, sino que debe corresponderle a la o el proponente en función de su objetivo y naturaleza jurídica. Con este propósito, la Norma Constitucional en su Artículo 134 determina el ámbito personal de las iniciativas legislativas y en sus artículos 135 y 301 establece la exclusividad de la iniciativa para la Presidenta o Presidente de la República en los siguientes términos:

“Art. 135.- Solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político administrativa del país.

Art. 301.- Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley.”

De manera que los proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país, son de competencia e iniciativa exclusiva de la Función Ejecutiva y del Presidente de la República. En función de estas disposiciones constitucionales corresponde entonces analizar que el presente Proyecto de Ley cumpla con esa disposición constitucional.

De acuerdo con el análisis técnico- económico, en el Proyecto de Ley se identifica incremento del gasto público, al pretender de manera obligatoria realizar los concursos de mérito y oposición que se aplicarán a todas las instituciones, entidades u organismos del sector público, sin que exista el dictamen favorable del Ministerio de Trabajo y Finanzas y al no considerarse lo dispuesto en las letras a, b y c del Artículo 132 de la Ley Orgánica de Servicio Público; sobre todo en la creación de los puestos, debido a la temporalidad dado que la continuidad podría darse en los contratos celebrados de manera sucesiva o nuevos contratos en los cuales se hayan cambiado la naturaleza del objeto de la contratación. Incluso no se considera lo establecido en los artículos 56, 57 y 65 de la Ley Orgánica de Servicio Público. En consecuencia podría afectar el mandato establecido en el Artículo 135 de la

Constitución, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público.

La Corte Constitucional mediante Sentencia N.º 296-15-SEP-CC, de 09 de septiembre de 2015, establece que: *“No se puede olvidar tampoco que el otorgamiento de un nombramiento definitivo significa una carga económica para el Estado; es por ello, que la ley establece que las Unidades de Administración del Talento Humano estructurarán, elaborarán y presentarán la planificación del talento humano y para la creación de un puesto deberán realizar los informes correspondientes y contar con el dictamen favorable del Ministerio de Relaciones Laborales y del Ministerio de Finanzas.¹ Por consiguiente, no es posible exigirle a una institución pública que asuma una carga que no se encuentra prevista ni autorizada y que la normativa especial de la materia no prevé.”*

En ese sentido, la Propuesta normativa tiene un impacto presupuestario no contemplado en la planificación del Estado, así como de la disponibilidad presupuestaria por parte del ente rector de las finanzas públicas, para que se proceda con la viabilidad de la presente Propuesta Normativa, en cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, el mismo que, respecto de las certificaciones presupuestarias dice lo siguiente: *“Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.”*

Entonces, es necesario tener presente que el gasto público se entiende como la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público, representado por el Gobierno, emplea para la implementación del Plan Nacional de Desarrollo² cuyos rubros esta definidos en el Presupuesto General del Estado aprobados por la Asamblea Nacional.

Por su parte el incremento del gasto público significa una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado que podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.³

Es en virtud de estos deberes encomendados a la o el Presidente de la República, que el constituyente ha determinado que sea solo él o ella, quien tenga potestad de

¹ Ley Orgánica de Servicio Público, artículos 55 y 56.

² El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado Central y los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

³ Sentencia N.º 002-11-SIN-CC. CASO N.º 0034-10-IN

presentar proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público, pues una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

Al respecto es necesario considerar que el Proyecto de Ley, sin cuantificación del costo fiscal y sin vinculación a la generación de ingresos o acceso a financiamiento público, incide en la rectoría de las finanzas públicas; por lo cual es necesario ajustarse a dichos lineamientos del ente rector de las Finanzas Públicas y a la disponibilidad presupuestaria.

Evidentemente es una propuesta humanitaria que reconoce derechos fundamentales, por lo que recomendamos que, en caso de ser calificada la Propuesta de Ley, durante su tratamiento se considere este análisis para evitar la posible afectación al Artículo 135 de la Constitución y a futuras objeciones y acciones de inconstitucionalidad de la Propuesta de Ley.

3.1.2 Categoría Orgánica u Ordinaria del Proyecto de Ley

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. **Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.** (Énfasis añadido)

Con base en lo expuesto, el título del Proyecto de Ley y su contenido normativo regula disposiciones en materia laboral, por lo tanto, tiene relación directa con el ejercicio del derecho al trabajo, en tal sentido, debería considerarse como una “Ley Orgánica”, según lo estipulado en el Artículo 133, número 2 de la Constitución.

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

A fin de comprender la intención de la Propuesta Normativa, resulta importante ejecutar un análisis a partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme lo ha precisado la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 32-21-

IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la Norma propuesta. Así, la Proponente indica que:

“El Ministerio de Trabajo registró a 492.615 funcionarios públicos dentro de las entidades que forman parte del Presupuesto del Estado, a diciembre de 2023. De estos, el 22%, es decir 109.684 empleados tenían contratos ocasionales. Dentro de este universo, el Ministerio de Salud registró 84.670 funcionarios, principalmente, doctores, enfermeras y otro personal operativo médico. De ellos el 40% tiene contratos ocasionales.

En cambio, en la Secretaria de Educación Superior (Senescyt) se reportaron 4.132 funcionarios hasta diciembre de 2023, de los cuales el 81% tenía contratos ocasionales. Los contratos ocasionales tienen una naturaleza contractual ocasional, con el fin de satisfacer las necesidades institucionales de manera no permanente, sin embargo, el mismo Estado, a través de algunas de sus instituciones, incumple su finalidad como lo ha señalado la Corte Constitucional, en sentencia No.296-15-SEPCC, dentro del caso No.1386-10-EP. (...)

(...) Por lo antes expuesto, el proyecto busca que, respetando el concurso público de méritos y oposición, se brinde la posibilidad de estabilización laboral para aquellos funcionarios que por más de cinco años desarrollan una actividad en entidades públicas y que a la fecha esas funciones se siguen desempeñando por lo que se concluye que no son actividades ocasionales sino requeridas de manera permanente por la institución pública.”

En tal sentido, y de acuerdo con el contenido del Proyecto de Ley, es importante considerar que el Artículo 33 de la Constitución de la República del Ecuador, establece que: *“El trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado”*

El Artículo 228 de la Constitución, determina que: *“El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.”*

El Artículo 229 de la Constitución de la República establece que serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. **La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y**

remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo. La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia. (Énfasis añadido)

Cabe mencionar, que haciendo referencia al texto resaltado, se publicó la Ley Orgánica del Servicio Público, que regula el servicio público, a fin de contar con normas que respondan a las necesidades del recurso humano que labora en las instituciones y organismos del sector público, que de acuerdo con su Artículo 2: *“El servicio público y la carrera administrativa tienen por objetivo propender al desarrollo profesional, técnico y personal de las y los servidores públicos, para lograr el permanente mejoramiento, eficiencia, eficacia, calidad, productividad del Estado y de sus instituciones, mediante la conformación, el funcionamiento y desarrollo de un sistema de gestión del talento humano sustentado en la igualdad de derechos, oportunidades y la no discriminación.”*

De la revisión de la Ley Orgánica de Servicio Pública (LOSEP) y su respectivo Reglamento General, se puede observar que actualmente existe regulación sobre el ingreso a la carrera del servicio público y es de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública.

En ese sentido, el Proyecto de Ley al pretende crear un nuevo cuerpo normativo para regularizar la estabilidad laboral de las y los servidores públicos, mediante la realización obligatoria de los concursos de mérito y oposición, por parte de las instituciones, entidades y organismos del Estado, para aquellos puestos que durante cinco años o más, han estado ocupados, por servidores bajo el régimen jurídico de contratación ocasional o nombramientos provisionales; se podría decir que se esta normando temáticas que actualmente la LOSEP ya las regula, por ende existiría duplicidad y contradicción entre regulaciones existentes que podrían afectar la aplicación de la norma su coexistencia, correspondencia y armonía entre la propuesta remitida y el ordenamiento jurídico vigente, inobservando los principios de eficacia integradora y coherencia legislativa y el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas.

Cabe indicar que, en relación a los contratos ocasionales mediante la sentencia N.º 005-13-SIS-CC, la Corte Constitucional, ha señalado que: *Las disposiciones antes descritas (artículo 228 de la Constitución de la República y artículo 65 de la Ley Orgánica de Servicio Público) de forma imperativa establecen que para el ingreso al sector público en forma permanente, se debe previamente haber ganado el concurso de oposición y mérito y no de otra forma. Por tanto, constitucional y legalmente no se puede extender el nombramiento, cuando la situación jurídica de*

la servidora está supeditada a la figura jurídica de "ocasional", ni su constante renovación le otorga estabilidad en el sector público."

Por definición, el contrato de servicios ocasionales es un contrato bilateral que regula la relación laboral entre una persona natural y una entidad pública (Estado) a través del cual, la persona accede a la administración para prestar sus servicios lícitos y personales en calidad de servidor público. Este contrato solemne se encuentra reglado de manera expresa en la legislación ecuatoriana y tiene por objeto la prestación de servicios materiales e intelectuales -vinculados con finalidades específicas a cumplir por parte de la institución (mejoras, proyectos, etc.)-, los cuales serán brindados por el servidor a la administración pública durante un lapso fijo de tiempo. En tal sentido, el contrato de servicios ocasionales está supeditado al ejercicio fiscal y por ello es transitorio, temporal, y puede ser renovado una sola vez de conformidad con lo dispuesto la actual Ley Orgánica de Servicio Público.⁴

Por su naturaleza entonces, constituye un contrato laboral precario que no genera estabilidad laboral ni implica el ingreso a la carrera administrativa del servicio público mientras dure la relación contractual. Además, dicho contrato le faculta a la administración a darlo por terminado unilateralmente en cualquier momento y no otorga la totalidad de los beneficios con los que cuentan los servidores de carrera.

La Corte Constitucional mediante Sentencia N.º 296-15-SEP-CC, de 09 de septiembre de 2015, establece que: *“No se puede olvidar tampoco que el otorgamiento de un nombramiento definitivo significa una carga económica para el Estado; es por ello, que la ley establece que las Unidades de Administración del Talento Humano estructurarán, elaborarán y presentarán la planificación del talento humano y para la creación de un puesto deberán realizar los informes correspondientes y contar con el dictamen favorable del Ministerio de Relaciones Laborales y del Ministerio de Finanzas.⁵ Por consiguiente, no es posible exigirle a una institución pública que asuma una carga que no se encuentra prevista ni autorizada y que la normativa especial de la materia no prevé.”*

En este punto es preciso detenernos para aclarar que si bien el contrato de servicios ocasionales puede ser considerado como aquellos de tipo precario debido a que no brindan estabilidad laboral ni acceso a la carrera administrativa ni el goce de la totalidad de los beneficios que amparan a los servidores de carrera, su utilización ha sido necesaria para que las distintas entidades que componen la administración pública puedan cumplir con sus objetivos institucionales.

Sin embargo, la Corte Constitucional evidencia que el problema surge cuando se hace mal uso de esta figura contractual y a través de ella, se pretende mantener

⁴ Corte Constitucional del Ecuador, SENTENCIA N.º 296-15-SEP-CC, de 09 de septiembre de 2015.

⁵ Ley Orgánica de Servicio Público, artículos 55 y 56.

vinculada laboralmente a las personas por un tiempo más allá de lo que representa la ocasionalidad, contraviniendo incluso lo previsto en la ley actualmente vigente para la regulación del talento humano vinculado al servicio público. La renovación sucesiva de estos contratos o la contratación de distintas personas cada dos años para que cumplan tareas regulares al giro institucional de las entidades, evidencia que la labor que se cumple no es de tipo ocasional sino que es de carácter permanente, por lo que al suscribir contratos de tipo ocasional se estaría precarizando intencionalmente la situación de los servidores contratados bajo esta figura y se estaría impidiendo la consolidación de la estabilidad laboral de estas personas, afectando además a los procesos de fortalecimiento institucional de las entidades públicas, los cuales constituyen un objetivo primordial e inherente a la administración pública moderna.⁶

En consecuencia, en aquellos casos en los que la contratación de personal se convierte en sucesiva para un cargo cuyas funciones sean de naturaleza continua y permanente no solo que pone en riesgo al giro de las unidades de la institución donde se contratan a personas bajo esta modalidad ocasional, sino que además puede afectar los principios de eficacia, eficiencia y calidad contenidos en el Artículo 227 de la Constitución, así como el derecho de los ciudadanos a contar con servicios públicos que respondan a los principios desarrollados en el segundo inciso del Artículo 314 de la Constitución de la República.

De conformidad con la Constitución en su Artículo 226 y la normativa infraconstitucional aplicable, es obligación de las autoridades administrativas -a través de las Unidades de Talento Humano- evitar que esta situación ocurra y por tanto, cuando exista una necesidad permanente de contar con un servidor público, por la naturaleza de las actividades que realiza y por su vinculación directa al giro de la institución, les corresponde gestionar oportunamente las partidas presupuestarias para la creación del puesto; convocar al correspondiente concurso público de oposición y méritos y, encontrar a la persona idónea y debidamente calificada para ejercer dichas actividades dentro de la institución.⁷

En cuanto al otorgamiento de nombramientos provisionales podrán tener vigencia hasta que se cumple la condición que se encuentra establecida en la letra c) del Artículo 18 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Servicio Público, es decir, hasta que se obtenga el ganador del concurso de méritos y oposición". Los nombramientos provisionales tienen carácter temporal, conforme lo señala el Artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público.

⁶ Corte Constitucional del Ecuador, SENTENCIA N.º 296-15-SEP-CC, de 09 de septiembre de 2015.

⁷ Corte Constitucional del Ecuador, SENTENCIA N.º 296-15-SEP-CC, de 09 de septiembre de 2015.

Cabe recalcar que, en la misma Ley Orgánica del Servicio Público en su Disposición Transitoria Undécima, ya se contempla que:

“UNDÉCIMA.- Las personas que a la presente fecha hayan prestado ininterrumpidamente por cuatro años o más, sus servicios lícitos y personales en la misma institución, ya sea con contrato ocasional o nombramiento provisional, o bajo cualquier otra forma permitida por esta Ley, y que en la actualidad continúen prestando sus servicios en dicha institución, serán declaradas ganadoras del respectivo concurso público de méritos y oposición si obtuvieren al menos el puntaje requerido para aprobar las pruebas establecidas por el Ministerio del Trabajo.”

Como se colige de la mera lectura de la norma, en el 2017 el legislador estableció una obligación que debía ser cumplida por todas las instituciones públicas. Dicha obligación es clara, expresa y exigible, pues con el fin de evitar la desnaturalización de los contratos ocasionales, la ley ordenó que las instituciones públicas - competentes para aplicar la norma- declaren ganadoras de los respectivos concursos públicos de méritos y oposición a quienes hubieren trabajado 4 o más años ininterrumpidamente para el estado bajo la figura de contrato ocasional.

Del texto mencionado, al condicionar su aplicación a la prestación “ininterrumpida” no se extiende a personas que hubiesen cesado y luego ingresado con posterioridad a la institución pública. El Ministerio del Trabajo mediante Acuerdo Ministerial No. MDT- 2017-0192, publicado el 28 de diciembre de 2017 en el Registro Oficial No. 149, crea la “Norma Técnica Para La Aplicación De La Disposición Transitoria Undécima A La Ley Orgánica Del Servicio Público” (Vigente), que según su Artículo 1 su objeto es regular los procedimientos técnicos y operativos para la aplicación de la Disposición Transitoria Undécima de la Ley Orgánica del Servicio Público - LOSEP.

En el Artículo 3 de la Norma Técnica Para La Aplicación de la Disposición Transitoria Undécima a la Ley Orgánica del Servicio Público, se estipula que:

Art. 3.- De la información previa al concurso de méritos y oposición para la aplicación de la Disposición Transitoria Undécima de la Ley Orgánica del Servicio Público – LOSEP.- *Previo a la ejecución de los concursos de méritos y oposición para la aplicación de la Disposición Transitoria Undécima de la Ley Orgánica del Servicio Público- LOSEP, las instituciones contempladas en el ámbito del presente Acuerdo deberán elaborar y remitir al Ministerio del Trabajo un informe institucional con el detalle de:*

a) Partidas vacantes que actualmente ocupan servidoras o servidores con nombramientos provisionales que hayan laborado ininterrumpidamente en

relación de dependencia por cuatro años o más hasta el 19 de mayo de 2017 y que no cuenten con un nombramiento permanente en la misma institución, información que deberá ser remitida en un plazo máximo de treinta (30) días a partir de la vigencia del presente Acuerdo;

b) Partidas individuales sujetas a contratos de servicios ocasionales que se encuentren ocupadas por servidoras o servidores que hayan laborado ininterrumpidamente en relación de dependencia por cuatro años o más en la misma institución hasta el 19 de mayo de 2017 con la respectiva solicitud de creación de los puestos requeridos, información que deberá ser remitida en un plazo máximo de noventa (90) días a partir de la vigencia del presente Acuerdo. El Ministerio del Trabajo emitirá el informe de creación para los puestos requeridos con cargo a las partidas individuales de contratos de servicios ocasionales previo dictamen presupuestario del Ministerio de Economía y Finanzas de las instituciones que pertenezcan al Presupuesto General del Estado; y,

c) Partidas individuales sujetas a contratos de servicios ocasionales que hayan laborado ininterrumpidamente en relación de dependencia por cuatro años o más en la misma institución hasta el 19 de mayo de 2017 y que pertenezcan a proyectos de inversión detallando la partida, información que será remitida en un plazo máximo de noventa (90) días a partir de la vigencia del presente Acuerdo.

Para el caso de servidoras o servidores sujetos a contratos de servicios ocasionales en proyectos de inversión, previo a la remisión de la información al Ministerio del Trabajo se seguirá el siguiente procedimiento:

1. Informe técnico conjunto de la Unidad de Planificación y la Unidad de Administración del Talento Humano institucional considerando específicamente las actividades que desarrolle el proyecto, que por ser de carácter permanente, se deben incorporar a la estructura institucional;

2. Solicitar y obtener informe de validación por parte de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo-SENPLADES del proceso de institucionalización de las actividades permanentes de los proyectos de inversión de acuerdo a su estado para las instituciones que integran la Administración Pública Central, Institucional y que depende de la Función Ejecutiva;

3. Informe del Ministerio de Economía y Finanzas que autoriza el traspaso del presupuesto de las partidas del proyecto de inversión a gasto corriente

para las instituciones que forman parte del Presupuesto General del Estado;

4. Acuerdo Ministerial o Resolución legalmente emitida por autoridad competente determinando las actividades del proyecto de inversión que son permanentes y la forma en que serán parte de la estructura orgánica institucional a fin de que se cree una unidad administrativa o se incorporen estos productos y/o servicios a una existente de conformidad a lo dispuesto en el tercer inciso de la Disposición General Primera de la Norma Técnica de Diseño de Reglamentos o Estatutos Orgánicos de Gestión Organizacional por Procesos;

5. Solicitud de creación de los puestos requeridos; y,

6. En caso de crearse una unidad administrativa, el informe del Ministerio del Trabajo que valida la reforma parcial de la estructura orgánica institucional.

El Ministerio del Trabajo emitirá el informe de creación de puestos requeridos con cargo a las partidas individuales de contratos de servicios ocasionales previo dictamen presupuestario del Ministerio de Economía y Finanzas para las instituciones que forman parte del Presupuesto General del Estado.

La UATH institucional podrá remitir informes parciales por cada literal del presente artículo.

Para el caso de puestos ocupados por servidoras o servidores públicos que por cambio de modalidad o por procesos de cambio de nombre institucional, razón social, fusiones, absorciones, escisiones, supresiones o eliminaciones en el que se produzca un movimiento de personal, el puesto podrá ser sujeto a concurso de méritos y oposición siempre y cuando no haya existido una desvinculación o interrupción en la relación de dependencia de la o el servidor.

Se hace excepción de esta norma técnica a aquellos puestos en escala jerárquica superior, así como también aquellos servidores públicos de carrera administrativa y con nombramientos definitivos. Asimismo, se exceptúan los puestos que correspondan a las autoridades de elección popular, quienes ejerzan funciones con nombramiento a período fijo por mandato legal, miembros de cuerpos colegiados, quienes tengan una carrera específica delimitada por su propio marco legal y personas con contratos civiles de servicios profesionales.

En cuanto al establecer medidas de acción afirmativa al determinar la asignación de 2 puntos adicionales por cada año de servicio o su proporcional, para las o los servidores públicos que hayan laborado por más de cinco años bajo contrato ocasional o nombramiento provisional es importante considerar lo estipulado en la

Constitución de la República del Ecuador, en su Artículo 11, número 2, que reconoce como principio para la aplicación de los derechos a la igualdad y no discriminación en los siguientes términos: “*Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades*”. Por su parte, el Artículo 66, número 4 de la Constitución consagra a la igualdad formal, material y no discriminación como un derecho de libertad.

La Corte Constitucional mediante Sentencia No. 1-18-IN/21 de fecha 08 de septiembre de 2021, determina que:

“28. En virtud de la configuración constitucional del derecho y principio a la igualdad previsto en los artículos 11 (2) y 66 (4), se pueden distinguir que nacen las siguientes dimensiones: (i) formal: un trato idéntico a sujetos -individuales o colectivos- que se hallen en la misma situación y (ii) material: “[reconoce que] los sujetos que se encuentren en condiciones diferentes, requieren un trato distinto que permita equiparar el goce y el ejercicio de sus derechos a personas que se encuentren en situaciones distintas”⁸

Uno de los casos en el que se promueve la igualdad material son justamente las medidas de acción afirmativa. La Corte ha definido que las acciones afirmativas son medidas dirigidas hacia un grupo poblacional “*social, étnico, minoritario o que históricamente haya sufrido discriminación a causa de injusticias sociales, un trato preferencial en el acceso o distribución de ciertos recursos o servicios así como acceso a determinados bienes*”⁹ y en condición de desventaja cuya finalidad es promover el ejercicio igualitario de derechos y erradicar o reducir la discriminación estructural¹⁰. En ese mismo sentido, en la sentencia del caso No. 7-11-IA/19, este Organismo enfatizó que las acciones afirmativas “*no son una excepción al principio de igualdad sino un medio para promover el ejercicio de derechos en igualdad de condiciones [...]*” Esto se complementa, además, con el hecho de que ningún derecho es absoluto y, por tanto, no todo trato diferenciado es inconstitucional.

Es necesario mencionar que en el caso del sector público, la Constitución en el Artículo 229, estipula de manera clara que: “*Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo. La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y*

⁸ Corte Constitucional, sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 19

⁹ Corte Constitucional, sentencia No. 005-09-SEP-CC de 14 de mayo de 2009.

¹⁰ Corte Constitucional, sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párrs. 19 y 21.

equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.”

Entonces, en el proceso de análisis de la Propuesta Normativa en la respectiva Comisión, se tomará en cuenta que, establecer diferencias entre sujetos, la medida diferenciada debe estar debidamente justificada y ser razonable. Cabe resaltar que el nivel de escrutinio respecto de un trato diferenciado debe ser mayor cuando se trata de una categoría sospechosa de discriminación en la que se presume la inconstitucionalidad del trato¹¹. Ahora bien, cuando la distinción no se base en una categoría sospechosa o al menos sea una de las protegidas por la Constitución, el escrutinio sobre la presunta distinción inconstitucional es uno de mera razonabilidad. Asimismo, desde su dimensión formal, la igualdad implica la presunción de que todos los sujetos que se encuentran en la misma situación recibirán un trato idéntico.¹² Desde su dimensión material, significa que los sujetos que se encuentran en condiciones diferentes requieren un trato diferenciado para equiparar el goce y ejercicio de sus derechos.¹³

Por consiguiente, también se recomienda considerar lo estipulado por la Corte Constitucional en relación con las medidas de acción afirmativa que deben ser debidamente justificadas, en el sentido de pretender promover el ejercicio de derechos constitucionales en condiciones de igualdad, considerando lo estipulado en el Artículo 341 de la Constitución de la República que establece que: *"El Estado generará las condiciones para la protección integral de sus habitantes a lo largo de sus vidas, que aseguren los derechos y principios reconocidos en la Constitución, en particular la igualdad en la diversidad y la no discriminación, y priorizará su acción hacia aquellos grupos que requieran consideración especial por la persistencia de desigualdades, exclusión, discriminación o violencia, o en virtud de su condición etaria, de salud o de discapacidad"*. Así como, considerar un criterio objetivo para realizar tal distinción y si es así, determinar si la medida es idónea, necesaria, y guarda un debido equilibrio entre la protección y la restricción constitucional (proporcionalidad).¹⁴

Por consiguiente, en el caso de ser calificado el presente Proyecto de Ley, se recomienda considerar lo estipulado por la Corte Constitucional en relación con las medidas de acción afirmativa, deben ser debidamente justificadas. Asimismo, la jurisprudencia en relación con la estabilidad laboral en el sector público, así como la naturaleza de los contratos ocasionales y los nombramientos provisionales.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia No. 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 33

¹² CCE, sentencia 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 18.

¹³ CCE, sentencia 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 19. De esta forma, mediante la igualdad material se permite equiparar el estatus de garantía en el goce y ejercicio de los derechos. Véase, CCE, sentencia 28-15- IN/21, 24 de noviembre de 2021, párr. 141.

¹⁴ CCE, sentencias 7-11-IA/19 de 28 de octubre de 2019, párr. 31 y 28-15-IN/21 de 24 de noviembre de 2021, párr. 152.

Entonces, de ser necesario solo se hagan las respectivas reformas al ordenamiento jurídico vigente para adecuarlo a las necesidades actuales o fortalecer su contenido, con la finalidad de no contradecir regulaciones existentes que puedan afectar la aplicación de la norma asegurando la coexistencia, correspondencia, o a su vez se establezcan las reformas pertinentes en aplicación a los principios de eficacia integradora y coherencia legislativa salvaguardando el derecho a la seguridad jurídica y las garantías normativas.

Cabe destacar, que es importante considerar la naturaleza jurídica de los contratos laborales que se regulan en el Código de Trabajo, que actualmente el ordenamiento jurídico los diferencia, con la finalidad de que no exista contradicción entre normas que puedan afectar derechos laborales, en su garantía y aplicación.

4.2 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes; Impacto de género de las normas sugeridas; Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades; y, Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

El “Proyecto de Ley para la Estabilización Laboral del Servidor Público que haya laborado por más de cinco años bajo Contrato Ocasional o Nombramiento Provisional”, no guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido tampoco establece disposiciones sobre la materia, de tal modo que no genera afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la CRE.

Por otro lado, el Proyecto de Ley no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia al Artículo 11, número 4 sobre el derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminación; y, 66 número 4, de la CRE.

De igual forma, la Propuesta no tiene afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido tampoco establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador.

Finalmente, el Proyecto de Ley no inobserva el Artículo 35 de la Constitución de la República, mismo que determina que las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

4.3 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma

En relación con los informes técnicos-jurídicos no vinculantes de los proyectos de ley, el número 1, del Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, dispone que “el Informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución, en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará: j). Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma”.

Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal de competencia exclusiva del Ejecutivo. En este sentido, dichos artículos -respectivamente-, disponen que “Solo la presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.”, y “Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante ley sancionada por la Asamblea Nacional, se podrá establecer, modificar, exonerar o extinguir impuestos. Solo por acto normativo de órgano competente se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones. Las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley”.

Los artículos 301 y 303 señalan como facultad exclusiva del Ejecutivo y por su iniciativa, el establecimiento modificación, exoneración o extinción de impuestos, o tasas y contribuciones (por acto normativo de órgano competente) y la formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera, instrumentada por el Banco Central y la banca pública.

Es en virtud de estos deberes encomendados al Presidente de la República es que el constituyente ha determinado que sea solo él, quien tenga potestad de presentar proyectos de ley tendientes a aumentar el gasto público, pues una injerencia extraña en el Presupuesto General del Estado podría hacer que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo se vean incumplidos con la correspondiente responsabilidad.

Al analizar, los artículos 1, 2, 3 y 9 del Proyecto de Ley, busca regularizar la estabilidad laboral de los servidores públicos, mediante la realización obligatoria de los concursos de mérito y oposición que se aplicará en todas las instituciones, entidades u organismos del sector público para los y los servidores que, a la fecha de publicación de esta Ley en el Registro Oficial, mantengan vigentes contratos de servicios ocasionales por cinco años o más, continuada o interrumpidamente en la misma institución, entidad u organismo del sector público a través de sucesivos, renovados o nuevos contratos ocasionales o nombramientos provisionales e ingresarán al servicio público con nombramiento permanente y por ende gozarán de estabilidad, en el mismo nivel remunerativo que venían percibiendo con el contrato ocasional o nombramiento provisional, previo al concurso interno de

méritos y oposición, que se realizará en cada institución y en las unidades en que laboran las y los servidores públicos sujetos a este tipo de contratos o nombramiento provisional, y su ejecución estará bajo la responsabilidad de las Unidades Administrativas de Talento Humano.

Es necesario considerar el Artículo 228 de la Constitución de la República que establece que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

Al respecto, es importante considerar los artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica de Servicio Público en el cual se establece que el Ministerio del Trabajo aprobará la creación de puestos a solicitud de la máxima autoridad de las instituciones del sector público, a la cual se deberá adjuntar el informe de las unidades de administración de talento humano, previo el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas en los casos en que se afecte la masa salarial o no se cuente con los recursos necesarios. También lo establecido en el artículo 58 ibídem que los contratos de servicios ocasionales serán autorizados de forma excepcional por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales no permanentes, previo el informe motivado de la Unidad de Administración del Talento Humano, siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin, por su naturaleza, de ninguna manera representará estabilidad laboral en el mismo, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente, pudiendo darse por terminado en cualquier momento por alguna de las causales establecidas en la presente ley y su reglamento.

Con respecto a los puestos vacantes el Artículo 65 de la misma norma establece que para llenar los puestos vacantes se efectuará un concurso público de merecimientos y oposición, garantizando a las y los aspirantes su participación sin discriminación alguna conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República, esta Ley y su Reglamento. Estos concursos deberán ser ejecutados por las respectivas Unidades de Administración del Talento Humano.

Adicionalmente, es necesario considerar que las letras a, b y c del Artículo 132 ibídem establece entre otras disposiciones que el Ministerio de Finanzas deberá emitir el dictamen presupuestario correspondiente, posterior al estudio y análisis del Ministerio del Trabajo relacionados con gastos de personal de las instituciones del Estado, en los casos establecidos en la presente ley, entre los cuales se encuentra las compensaciones por concepto de acogerse a la jubilación de las y los servidores públicos.

Actualmente la LOSEP determina en la disposición undécima que las personas que a la presente fecha hayan prestado ininterrumpidamente por cuatro años o más, servicios lícitos y personales en la misma institución, ya sea con contrato ocasional

o nombramiento provisional o bajo cualquier otra forma permitida por esta ley, y que en la actualidad continúen prestando sus servicios serán declaradas ganadoras del respectivo concurso de méritos y oposición si obtuvieren al menos el puntaje requerido para aprobar las pruebas establecidas por el Ministerio del Trabajo.

En este sentido, el proyecto de ley pretende que aquellas personas que mantengan contratos de servicios ocasionales por cinco años o más continuada o interrumpida en la misma institución, entidad u organismo del sector público a través de sucesivos, renovados o nuevos contratos, estarían legitimadas para que se les otorgue el nombramiento definitivo.

En este sentido, sobre los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República se encuentra que el referido Proyecto de Ley contiene las siguientes características:

- No se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- Se identifica posible incremento del gasto público, al pretender de manera obligatoria realizar los concursos de mérito y oposición que se aplicarán a todas las instituciones, entidades u organismos del sector público, sin que exista el dictamen favorable del Ministerio de Trabajo y Finanzas y al no considerarse lo dispuesto en las letras a, b y c del Artículo 132 de la Ley Orgánica de Servicio Público; sobre todo en la creación de los puestos, debido a la temporalidad dado que la continuidad podría darse en los contratos celebrados de manera sucesiva o nuevos contratos en los cuales se hayan cambiado la naturaleza del objeto de la contratación. Incluso no se considera lo establecido en los artículos 56, 57 y 65 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

4.4 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley, según la Proponente, es regularizar la estabilidad laboral de los servidores públicos, mediante la realización obligatoria de los concursos de mérito y oposición, por parte de las instituciones, entidades y organismos del Estado, para aquellos puestos que durante cinco años o más, han estado ocupados, por servidores bajo el régimen jurídico de contratación

ocasional o nombramientos provisionales. De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030 con los objetivos: 8 relacionado con promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; y, 16 referente a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan de Desarrollo para el Nuevo Ecuador 2024-2025” fue aprobado el 16 de febrero de 2024 por el Consejo Nacional de Planificación, con Resolución No. 003-2024-CNP, y constituye una guía, que desde la política pública permitirá afrontar este momento inédito en la historia del país; recuperando el rol estratégico y articulador de la planificación en el desarrollo nacional y trazando el camino para un Ecuador más seguro, próspero y equitativo.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con los siguientes objetivos: 6. Incentivar la generación de empleo digno y 9. Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente orientado al bienestar social.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

5.1 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio:

REQUISITO	NORMATIVA	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CON LA LEY
Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio	(Artículo 66, número 4 de la CRE; Artículo 30, letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa)	CUMPLE (Se sugiere el uso del lenguaje inclusivo)

5.2 Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.¹⁵ (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención del legislador/a, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido se obtienen las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

- Se recomienda adecuar la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- En redacción de los Considerandos se recomienda adecuarlos conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- De acuerdo con la técnica legislativa, el título de la Ley permite la identificación de su objeto de forma precisa, diferenciada y completa, así que el objeto de la Propuesta de la Ley citada es la modificación de una ley que se encuentra vigente, por lo tanto, se sugiere mantener solo una denominación a la norma que se pretende crear, con la finalidad de evitar confusión en su aplicación.
- Se recomienda adecuar el articulado del Proyecto de Ley conforme lo estipulado en el Reglamento de Técnica Legislativa. Así como se sugiere en el marco de lo dispuesto en los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, cuidar el lenguaje, estilo, gramática, sintáxis, adecuar el contenido de la Propuesta Normativa.
- Se sugiere colocar como disposiciones transitorias, los textos de los artículos 4 y 7 del Proyecto de Ley según lo estipula el Reglamento de Técnica Legislativa en su Artículo 22.
- Se sugiere incluir una disposición final en el Proyecto de Ley según lo estipula el Reglamento de Técnica Legislativa en su Artículo 22.

15 Resolución CAL 2019-2021-419, "Reglamento de Técnica Legislativa", Artículo 4 letra f.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley para la Estabilización Laboral del Servidor Público que haya laborado por más de cinco años bajo Contrato Ocasional o Nombramiento Provisional”, sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en el Artículo 136 de la Constitución de la República, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sin embargo, a criterio de esta Unidad, en la Propuesta Normativa se identifica posible incremento del gasto público, al pretender de manera obligatoria realizar los concursos de mérito y oposición que se aplicarán a todas las instituciones, entidades u organismos del sector público, sin que exista el dictamen favorable del Ministerio de Trabajo y Finanzas y al no considerarse lo dispuesto en las letras a, b y c del Artículo 132 de la Ley Orgánica de Servicio Público; sobre todo en la creación de los puestos, debido a la temporalidad dado que la continuidad podría darse en los contratos celebrados de manera sucesiva o nuevos contratos en los cuales se hayan cambiado la naturaleza del objeto de la contratación. Incluso no se considera lo establecido en los artículos 56, 57 y 65 de la Ley Orgánica de Servicio Público.

En consecuencia, podría afectar el mandato establecido en el Artículo 135 de la Constitución, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Considerar**, los criterios establecidos en el presente Informe; y,
- b) **No Calificar** el “Proyecto de Ley para la Estabilización Laboral del Servidor Público que haya laborado por más de cinco años bajo Contrato Ocasional o Nombramiento Provisional”.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley para la Estabilización Laboral del Servidor Público que haya

laborado por más de cinco años bajo Contrato Ocasional o Nombramiento Provisional”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO

Dr. Gerardo Vladimir Aguirre Vallejo
COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Elaborado por:	Luis Magallanes
Análisis económico:	Andrés Moyón
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	"Proyecto de Ley para la Estabilización Laboral del Servidor Público que haya Laborado por más de cinco años bajo contrato Ocasional o Nombramiento Provisional"
PROPONENTE	Asambleísta María Gabriela Molina Menéndez
FECHA DE PRESENTACIÓN	09 de julio de 2024
MATERIA	Laboral
OBJETIVO DEL PROYECTO	Brindar estabilización laboral respetando el concurso público de méritos y oposición para aquellos funcionarios que por más de cinco años siguen desempeñando actividades ocasionales en las instituciones públicas.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>Contiene: Exposición de Motivos, siete considerandos; y nueve artículos.</p> <p>El Proyecto de Ley pretende crear una nueva ley que tiene por objeto regularizar la estabilidad laboral de los servidores públicos, mediante la realización obligatoria de los concursos de mérito y oposición, por parte de las instituciones, entidades y organismos del Estado, para aquellos puestos que durante cinco años o más, han estado ocupados, por servidores bajo el régimen jurídico de contratación ocasional o nombramientos provisionales, en tal sentido se pretende:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aplicar la norma a servidores públicos que mantengan vigentes contratos de servicios ocasionales por cinco años o más, continuada o interrumpidamente en la misma institución, a través de sucesivos, renovados o nuevos contratos ocasionales o nombramientos provisionales. - Establecer que se ingresará al servicio público con nombramiento permanente, en el mismo nivel remunerativo que venían percibiendo con el contrato ocasional o nombramiento provisional previo al concurso interno de méritos y oposición, bajo la responsabilidad de las Unidades Administrativas de Talento Humano correspondientes. - Determinar que en el término de 90 días de publicada la ley en el Registro Oficial las Unidades Administrativas de Talento Humano, deberán realizar de manera interna los concursos de mérito y oposición. - Establecer que en el concurso interno de méritos y oposición se valorará: la profesionalización, la experiencia en el puesto, los años de servicios prestados con contratos ocasionales o nombramientos provisionales y la asignación de 2 puntos adicionales por cada año de servicio o su proporcional, como acciones afirmativas. - Determinar que posterior a la evaluación del concurso interno se deberá otorgar el nombramiento permanente con la misma partida presupuestaria y de no existir, deberá crear la partida respectiva. - Estipular que no se realizarán concursos de mérito y oposición para aquellos puestos, determinados en el Artículo 83 de la Ley Orgánica del Servicio Público, están excluidos de la carrera del servicio público.

	<ul style="list-style-type: none"> - Determinar que el incumplimiento de plazos será causal de destitución del responsable de la Unidad Administrativa de Talento Humano o la Autoridad Nominadora, según corresponda. - Establecer que con la publicación de la ley en el Registro Oficial, no se podrán desvincular a ningún servidor público bajo régimen de contrato ocasional o nombramiento provisional, que tenga cinco años o más en el cargo, sino hasta que concluya todo el proceso de mérito y oposición. - Estipular que los servidores públicos que pertenecen al Código de Trabajo en el plazo de 90 días se les otorgará su respectivo contrato indefinido conforme lo dispone el Artículo 14 del Código de Trabajo.
CONCLUSIONES	<p>El “Proyecto de Ley para la Estabilización Laboral del Servidor Público que haya Laborado por más de cinco años bajo contrato Ocasional o Nombramiento Provisional”, sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en el Artículo 136 de la Constitución de la República, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.</p> <p>Sin embargo, a criterio de esta Unidad, en la Propuesta Normativa se identifica posible incremento del gasto público, al pretender de manera obligatoria realizar los concursos de mérito y oposición que se aplicarán a todas las instituciones, entidades u organismos del sector público, sin que exista el dictamen favorable del Ministerio de Trabajo y Finanzas y al no considerarse lo dispuesto en las letras a, b y c del Artículo 132 de la Ley Orgánica de Servicio Público; sobre todo en la creación de los puestos, debido a la temporalidad dado que la continuidad podría darse en los contratos celebrados de manera sucesiva o nuevos contratos en los cuales se hayan cambiado la naturaleza del objeto de la contratación. Incluso no se considera lo establecido en los artículos 56, 57 y 65 de la Ley Orgánica de Servicio Público. En consecuencia, podría afectar el mandato establecido en el Artículo 135 de la Constitución, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público.</p>
RECOMENDACIONES	<p>a) Considerar, los criterios establecidos en el presente Informe; y,</p> <p>b) No Calificar el “Proyecto de Ley para la Estabilización Laboral del Servidor Público que haya Laborado por más de cinco años bajo contrato Ocasional o Nombramiento Provisional”.</p>

Elaborado por: LRMS