

Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0458-M

Quito, D.M., 16 de agosto de 2024

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

ASUNTO: Informe Técnico-jurídico No Vinculante del "Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de varios Cuerpos Legales para Garantizar la Igualdad de Derechos en el Retiro Voluntario y Jubilación de los Trabajadores del Sector Público

De mi consideración:

En atención al Memorando Nro. AN-SG-2024-3471-M de 05 de agosto de 2024 adjunto remito a usted el Informe Técnico-jurídico No Vinculante **No. 0281-INV-UTL-AN-2024** elaborado por el equipo de la Unidad de Técnica Legislativa del **“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de varios Cuerpos Legales para Garantizar la Igualdad de Derechos en el Retiro Voluntario y Jubilación de los Trabajadores del Sector Público”**, presentado por la asambleísta principalizada Karla Piedad Ochoa Suárez, mediante Memorando Nro. AN-VPOS-2024-0007-ME de 31 de julio de 2024, con número de trámite 453598.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

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

Anexos:

- fiu1._ochoa_karla_luis_informe_reforma_varias_leyes_retiro_voluntario_y_jubilación.pdf

Copia:

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

IT



Firmado electrónicamente por:
**GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO**



F02V03-PRO-GSG-GDC-001

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 0281-INV-UTL-AN-2024

Quito, D.M., 16 de agosto de 2024

Proponente: Asambleaísta principalizada Karla Piedad Ochoa Suárez

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de Varios Cuerpos Legales para Garantizar la Igualdad de Derechos en el Retiro Voluntario y Jubilación de los Trabajadores del Sector Público”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 31 de julio de 2024, la asambleaísta principalizada Karla Piedad Ochoa Suárez, remite mediante Memorando Nro. AN-VPOS-2024-0007-ME de 31 de julio de 2024, con número de trámite 453598, al señor Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de Varios Cuerpos Legales para Garantizar la Igualdad de Derechos en el Retiro Voluntario y Jubilación de los Trabajadores del Sector Público” y adjunto al documento, 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-2024-3471-M, de fecha 05 de agosto 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.

La Unidad de Técnica Legislativa con el propósito de dar cumplimiento con lo dispuesto en el Artículo 112 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa en relación con *“Las y los asambleaístas reemplazantes, cuando actúen como principales, tendrán los mismos derechos, deberes y atribuciones que las y los asambleaístas principales detallados en esta Ley y en los reglamentos internos”*, mediante Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0425-M de 06 de agosto de 2024 solicita a la Secretaría General de la Asamblea Nacional remitir la certificación de principalización de la asambleaísta Karla Piedad Ochoa Suárez como proponente del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de Varios Cuerpos Legales para Garantizar la Igualdad de Derechos en el Retiro Voluntario y Jubilación de los Trabajadores del Sector Público”, presentado mediante Memorando Nro. AN-VPOS-2024-0007-ME de 31 de julio de 2024, con trámite número 453598, para continuar con el trámite correspondiente.

La Prosecretaría General de la Asamblea Nacional mediante Memorando Nro. AN-SG-2024-3577-M de fecha 14 de agosto de 2024 pone en conocimiento a la Unidad de Técnica Legislativa lo siguiente:

“1.- Memorando Nro. AN-SG-2024-3562-M, de 13 de agosto de 2024 con su respectivo anexo en formato digital, suscrito por el señor John Ramos Rodríguez, en calidad de Responsable de los Registros de Asistencias y Atrasos de las y los Asambleístas a las sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional; del cual se desprende:

“(...) que una vez revisado el archivo del Sistema Registro de Ausencias y Faltas, la Asambleísta Suplente Karla Piedad Ochoa Suárez, fue principalizada: “En mi calidad de Asambleísta por la Provincia de Santa Elena, y en cumplimiento del artículo 112 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, presento ante usted mi excusa para las próximas sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional, y de Comisiones que sean convocadas desde el lunes 29 de julio al 02 de agosto de 2024... Solicito sea principalizada por el periodo antes señalado, a la señorita KARLA PIEDAD OCHOA SUÁREZ, con cédula de ciudadanía Nro. 2450339748”. (lo resaltado no corresponde al texto original); a través de Memorando Nro. AN-VPOS-2024-0125-M, de fecha 27 de julio de 2024, suscrito por el Asambleísta Principal Otto Santiago Vera Palacios.

En tal sentido, adjunto al presente, sírvase encontrar el memorando referido.”. (lo resaltado corresponde al texto original).

En línea con lo anotado, se certifica el contenido de la información detallada en el memorando en mención, conforme lo señalado; siendo toda la información que se dispone sobre el tema solicitado.

La información materia del presente se entrega, en estricto cumplimiento de las funciones dispuestas en el artículo 20 numerales 6, 7 y 16 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y de conformidad a los archivos constantes en esta dependencia, a los que me remito en caso de ser necesario.”

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; veinte considerandos; dos artículos reformativos; una disposición transitoria; y, una disposición final.	(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 principalizada Karla Piedad Ochoa Suárez con el respaldo de once¹ asambleístas, que corresponde al 08 % 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 retirar la base de cálculo que hace referencia al salario básico unificado que varía del año 2015 en la ley vigente, al del año en el cual el servidor o servidora presente su petición, lo cual sin duda requerirá de mayores recursos, para poder cubrir dichas indemnizaciones o menor número de

¹ Se adjuntan 15 firmas de respaldo al “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de Varios Cuerpos Legales para Garantizar la Igualdad de Derechos en el Retiro Voluntario y Jubilación de los Trabajadores del Sector Público”. Sin embargo, las firmas de respaldo de las y los asambleístas: Rodrigo Aparicio, María Fernanda Arroyo, Misael Rodríguez y Dennis Garcés, no se considerarán como válidas, debido a que no se adjunta la correspondiente certificación de principalización, para el cumplimiento del Artículo 112 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

beneficiarios, finalmente se debe considerar que se requiere el dictamen favorable del ente rector de las finanzas públicas para su programación observando el Artículo 8 del Mandato Constitucional 2, algo que en la disposición analizada le incluye tácitamente en el texto la aprobación del dictamen.

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 presentar proyectos de ley tendientes 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.

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

Por lo tanto, 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.

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:

“Por su parte, el autor (Ramírez R., 2014) manifiesta que la renuncia o retiro voluntario es “el mecanismo jurídico por el cual el trabajador puede dejar o dimitir su labor solamente con su exclusiva y única decisión personal sin imposición de terceros, bajo su consentimiento previamente deliberado actuando conforme a su derecho como los hemos analizado previamente” (pág. 72). Por consiguiente, la LOSEP en su artículo 47 literal K establece la cesación definitiva por compras de renuncia con indemnización; mientras que en el artículo 102 trata de la Cesación de funciones por renuncia voluntaria formalmente presentada; por lo que es importante hacer hincapié lo que establece (Santos, 2019) al manifestar claramente que “le corresponde única y exclusivamente a la servidora o servidor público la facultad de decidir libre y voluntariamente el separarse o no de su lugar de trabajo, hecho que fuere deberá comunicara su superior” (pág. 4).

La Ley Orgánica de Empresas Públicas, publicada en el Registro Oficial del Suplemento Nro. 48, el 16 de octubre de 2009, señala en el artículo 23 sobre el retiro voluntario, lo siguiente: “Los servidores u obreros de las empresas públicas que terminen la relación laboral por retiro voluntario, recibirán el pago de un monto de hasta siete salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, y hasta un máximo de 210 salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado, a partir del año 2015, de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero del 2015. El Reglamento General de esta Ley establecerá los requisitos para los programas de retiro voluntario.”

En ese sentido, se observa que; el artículo que precede presenta un problema de aplicación en el tiempo, toda vez que no refiere o especifica si dichos salarios básicos unificados del trabajador en general deben estar vigente a la fecha en que el servidor o trabajador haya comunicado su disposición de acogerse a estos beneficios.

Ante lo cual se evidencia una grave vulneración al momento de acogerse al referido beneficio económico, ya que no está ajustado a la realidad actual del país, por ende, cabe interpretar dicho artículo ampliando así la vigencia al actual del SBU que aumenta cada año.

El presente Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a Varios Cuerpos Legales para la Justicia Laboral e Igualdad de los Derechos de los Trabajadores del Sector Público tiene como objetivo principal corregir las disparidades y vacíos existentes en la normativa laboral aplicable al sector público, con el fin de asegurar una justicia laboral equitativa y la plena igualdad de derechos para todos los trabajadores.”

En tal sentido, y de acuerdo con el contenido del Proyecto de Ley, se pretende establecer que, la Constitución de la República de forma específica determina en su Artículo 261, que: “*El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: 12. El control y administración de las empresas públicas nacionales.*”

En tal sentido, el Artículo 315 de la Constitución, estipula que: “*El Estado constituirá empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. Las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Los excedentes podrán destinarse a la inversión y reinversión en las mismas empresas o sus subsidiarias, relacionadas o asociadas, de carácter público, en niveles que garanticen su desarrollo. Los excedentes que no fueran invertidos o reinvertidos se transferirán al Presupuesto General del Estado. La ley definirá la participación de las empresas públicas en empresas mixtas en las que el Estado siempre tendrá la mayoría accionaria, para la participación en la gestión de los sectores estratégicos y la prestación de los servicios públicos.*”

Asimismo, el Artículo 316 de la Constitución, estipula que: “*El Estado podrá delegar la participación en los sectores estratégicos y servicios públicos a empresas mixtas en las cuales tenga mayoría accionaria. La delegación se sujetará al interés nacional y respetará los plazos y límites fijados en la ley para cada sector estratégico. El Estado podrá, de forma excepcional, delegar a la iniciativa privada y a la economía*

popular y solidaria, el ejercicio de estas actividades, en los casos que establezca la ley.”

Con la promulgación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) como norma específica para las EP, más allá de regular su constitución, organización, fusión, escisión y liquidación, en su Artículo 2 se incluyen los objetivos de la Ley, entre los cuales se contempla “*Establecer los medios para garantizar el cumplimiento, a través de las empresas públicas, de las metas fijadas en las políticas del Estado ecuatoriano*” de esta manera se contempla a las empresas públicas como entes ejecutores de la política pública, es decir de contribuir en el cumplimiento de las metas establecidas en la planificación nacional. Es por esta razón que desde la promulgación de la LOEP las empresas públicas han tomado un rol de instrumentos empresariales puros del sector privado y políticas públicas para satisfacer necesidades y lineamientos como actores públicos. Bajo esta consideración ya existe un marco normativo que respalda y guía la acción de las empresas públicas en el Ecuador.⁴

En cuanto al ámbito de las y los servidores públicos, se debe considerar que toda o todo trabajador que preste sus servicios en una de las entidades comprendidas dentro del sector público adquiere la denominación de servidor público independientemente de la naturaleza de su vinculación. A pesar de ello, el régimen previsto para la generalidad del sector público no siempre es aplicable a las y los servidores, en especial cuando se trata de instituciones que por su naturaleza permiten la concurrencia del Derecho Público y el Derecho Privado en un mismo tipo de acto o contrato. Ese es el caso de las denominadas empresas públicas pues, por la finalidad que persiguen son normadas de forma particular.⁵

Las empresas públicas son parte del sector público en los términos establecidos por el Artículo 225 de la Constitución, es decir que su creación, regulación y control depende del gobierno central y de los gobiernos autónomos descentralizados⁶. Estas instituciones gozan de autonomía tal como se encuentra previsto por la legislación, razón por la cual cuentan con patrimonio propio⁷. En consecuencia, las empresas públicas pertenecen al sector público de la economía puesto que las rige un elemento subjetivo que es la participación directa o indirecta del Estado, y de manera objetiva su finalidad hace referencia directa a la actividad industrial o comercial para la cual están encaminadas.⁸

⁴ <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5105/1/T2018-MBA-Simba-La%20gestion.pdf>

⁵ González, F. (2017). Las Empresas Públicas en el Ecuador: Su situación jurídica y su régimen laboral. Cuenca: (Tesis de grado). Universidad de Cuenca. Recuperado de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/27275/1/Libro%20Empresas%20Públicas.pdf>

⁶ Valencia, L. (2015). La problemática del derecho a la estabilidad y permanencia de los servidores . Quito: (Tesis de maestría). UASB.

⁷ Cassagne, J. (1998). Derecho administrativo (Vol. I). Buenos Aires, Argentina: Abeledo Perrot.

⁸ Dromi, R. (2001). Derecho Administrativo (Novena ed.). Buenos Aires: Editorial de Ciencia y Cultura.

Las empresas públicas pertenecen al sector público, no obstante, gozan de características que son compartidas por las empresas del sector privado lo cual, no solo las hace merecedoras de un carácter mixto, sino que también a sus actos y contratos los determina esa naturaleza particular.⁹

El carácter mixto que caracteriza a la naturaleza de las empresas públicas es el mismo que caracteriza a sus actos y contratos. Uno de los ámbitos en los cuales ello se ha vuelto particularmente notorio y ha tomado radical importancia, ha sido el laboral. El régimen laboral preponderante en las empresas públicas es el de Derecho Privado, es decir que prima la modalidad contractual y las y los servidores son denominados trabajadores oficiales pues se vinculan a la administración a través de un contrato de trabajo y, solo excepcionalmente, los empleados públicos pueden vincularse a través de la modalidad estatutaria convirtiéndose en servidores de libre nombramiento y remoción y rigiéndose por el Derecho Público.¹⁰

La Constitución ha establecido que el régimen aplicable a las y los servidores públicos, le corresponde a la normativa inferior, por lo que actualmente se tiene la Ley Orgánica de Servicio Público, pero se entendería que es la norma competente para regular todo lo referente al talento humano dentro del sector público, pero en el Artículo 3 se hace una importante especificación sobre las empresas públicas, radicando la competencia para regularlas en otro cuerpo normativo: *“En las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.”*

No obstante, la Ley Orgánica de Empresas Públicas –LOEP- ha sido designada como el cuerpo legal adecuado para normar todo lo referente a los servidores públicos que prestan sus servicios, trabajan o realizan cualquier actividad en las empresas públicas.

La Corte Constitucional mediante sentencia Nro. 175-16-SEP-CC, estableció que: *“Los servidores públicos que trabajan en las empresas públicas deben dividirse en empleados públicos, que hace referencia a aquellos denominados servidores de libre nombramiento y remoción y en trabajadores oficiales, que debería hacer referencia tanto a empleados –servidores públicos de carrera- y obreros. Estos parámetros deberían ser establecidos por la normativa para coincidir con la doctrina y, en especial, para que las empresas públicas puedan cumplir con su objetivo de producir rentabilidad social y no competir en inferioridad de condiciones con el resto de empresas privadas.”*

Además, la Corte Constitucional se pronunció:

9 Gonzaléz, F. (2017). Las Empresas Públicas en el Ecuador: Su situación jurídica y su régimen laboral. Cuenca: (Tesis de grado). Universidad de Cuenca. Recuperado de <http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/27275/1/Libro%20Empresas%20Públicas.pdf>

¹⁰ Younes Moreno, D. (2001). Derecho Administrativo Laboral (Novena ed.). Bogotá: TEMIS.

“Conforme se observa, lo que ha procurado el constituyente para que efectivamente las empresas públicas no compitan en inferioridad de condiciones con el resto de empresas, es que éstas sean manejadas de diferente manera que la administración general, pues las empresas públicas buscan, entre otros objetivos, ser competitivas y con alta rentabilidad social y rendimiento, siendo una forma de gestión de recursos para lograr la consecución de los objetivos para los que fue creado el Estado, esto es, la realización de los derechos de sus coasociados. (...)”

En definitiva, el legislador, al haber dispuesto en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, expedida por mandato de la Constitución, que sean las autoridades laborales y los jueces de trabajo los llamados a resolver las controversias que se suscitaren entre las empresas públicas y su personal (servidores públicos y trabajadores), no ha vulnerado el artículo 76 numeral 3 de la Constitución.

(...) no existe la aparente antinomia entre la Ley Orgánica de Empresa Pública y la Ley Orgánica de Servicio Público, pues esta última, en los artículos 3 inciso final, 56 penúltimo inciso, 57 último inciso y 83 literal k ha reconocido el régimen propio y especial del personal de empresas públicas.”¹¹

Una vez aclarado el hecho que el régimen laboral impuesto en las empresas públicas, a través de la LOEP, ha sido aceptado por la Corte Constitucional, se ha considerado que el Directorio puede imponer el régimen que rija dentro de las empresas públicas, en se sentido se ha pronunciado la Procuraduría General del Estado:

“1.- La gestión del talento humano de la empresa pública se rige por la normativa que para atender los requerimientos empresariales específicos expida el Directorio de la entidad, en aplicación del inciso segundo del artículo 17 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, normativa que debe guardar conformidad con esa Ley, el Código del Trabajo y las demás leyes que rigen para toda la administración pública y que en consecuencia, está sujeta al control posterior del Ministerio de Relaciones Laborales conforme al inciso final del citado artículo 17 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.”¹²

Entonces, la Constitución ecuatoriana ha establecido expresamente que los obreros que pertenezcan al sector público estarán regidos por el Código del Trabajo; y la

¹¹ Corte Constitucional del Ecuador. (31 de mayo de 2011) Sentencia N.º 007-11-SCN-CC

¹² Procuraduría General del Estado. Extracto de consulta Empresa Pública Municipal de Aseo de Machala, EMAM EP. [Oficio 11163 de 2012]. (20 de diciembre de 2012).

norma infra constitucional debe regular al talento humano en el resto de su clasificación y características. La Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) ha hecho referencia expresa a la competencia de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) para regular a las y los servidores públicos que pertenecen a las empresas públicas ecuatorianas; en ese sentido, la LOEP a la vez ha indicado que existen cuerpos legales de aplicación concurrente en la regulación del talento humano, entre ellos, la LOSEP, el Código del Trabajo y las resoluciones emitidas por el Directorio de cada empresa, los cuales no deben contradecirse.¹³

Las y los servidores públicos que trabajan en las empresas públicas ecuatorianas poseen un régimen laboral distinto al previsto para el resto del sector público. Si bien el régimen aplicable a los servidores de libre nombramiento y remoción, vinculados a través de una modalidad estatutaria y regidos por el Derecho Público y el régimen de los obreros, vinculados a través de una modalidad contractual y regidos por el Derecho Privado, concuerda; el resto de servidores deben estar regulados por norma general por el Derecho Privado para cumplir con los objetivos del Estado como empresario.¹⁴

Debido a que el Derecho Privado impera en las relaciones de los servidores de carrera y obreros con las empresas públicas, el juez del trabajo es el competente para resolver los conflictos que devengan de dicha relación laboral, mientras que el juez contencioso administrativo –residual- es competente para resolver los conflictos que se presenten con los servidores de libre nombramiento y remoción. Dicha competencia ha sido ratificada por la Corte Constitucional.¹⁵

De lo mencionado, las modalidades de designación, contratación y desvinculación del talento humano de las y los servidores públicos y obreros de las empresas públicas, deberán estar concordante con el ordenamiento jurídico vigente, con la finalidad de no contradecir regulaciones existentes que puedan afectar la aplicación de la norma, 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.

No obstante, en el Proyecto de Ley se propone que: *“(...) el Ministerio de Economía y Finanzas, como responsable de la política fiscal, y el Ministerio de Trabajo, como responsable de la política laboral, deberán instrumentar su aplicación mediante la emisión de acuerdos o resoluciones administrativas para la adecuada aplicación de la ley. Asimismo, deberán emitir un dictamen favorable en el cual se establezca la*

¹³ https://www.redalyc.org/journal/6002/600263428008/html/#redalyc_600263428008_ref6

¹⁴ https://www.redalyc.org/journal/6002/600263428008/html/#redalyc_600263428008_ref6

¹⁵ Villavicencio Logroño, L. (2020). Régimen laboral de las empresas públicas ecuatorianas. Revista de la Facultad de Jurisprudencia, núm. 7, pp. 366-404, 2020. Pontificia Universidad Católica del Ecuador. https://www.redalyc.org/journal/6002/600263428008/html/#redalyc_600263428008_ref6

viabilidad económica para el pago de compensaciones por retiro voluntario o por jubilación al salario básico unificado vigente en la fecha en que el servidor o trabajador haya comunicado su decisión de acogerse a estos beneficios. Una vez remitido el informe favorable los pagos se realizarán según lo dispuesto artículo 23 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.”

Además, en el Proyecto de Ley al establecer que se presenta un problema de aplicación en el tiempo, toda vez que no refiere o especifica si dichos salarios básicos unificados del trabajador en general deben estar vigente a la fecha en que el servidor o trabajador haya comunicado su disposición de acogerse a estos beneficios; se entendería que existe una posible contradicción debido a que el Artículo 23 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, estipula claramente que:

“Art. 23.- Retiro voluntario.- Los servidores u obreros de las empresas públicas que terminen la relación laboral por retiro voluntario, recibirán el pago de un monto de hasta siete salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, y hasta un máximo de 210 salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado, a partir del año 2015, de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero del 2015. El Reglamento General de esta Ley establecerá los requisitos para los programas de retiro voluntario.” (Énfasis añadido)

Entonces, la misma Ley Orgánica de Empresas Públicas ya estipula que el pago del monto por retiro voluntario, será de de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero del 2015. También, se debe considerar que lo establecido en el Mandato Constituyente No. 2, en su Artículo 8, determina que:

“Art. 8.- Liquidaciones e indemnizaciones.- El monto de la indemnización, por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente a las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total. Para el efecto, las instituciones del sector público establecerán, planificadamente, el número máximo de renunciaciones a ser tramitadas y financiadas en cada año debiendo, para ello realizar las programaciones presupuestarias correspondientes, en coordinación con el Ministerio de Finanzas, de ser el caso.

Las autoridades laborales velarán por el derecho a la estabilidad de los trabajadores. Salvo en el caso de despido intempestivo, las indemnizaciones por supresión de puesto o terminación de relaciones laborales del personal de las instituciones contempladas en el artículo 2 de este Mandato, acordadas en contratos colectivos, actas transaccionales, actas de finiquito y

cualquier otro acuerdo bajo cualquier denominación, que estipule pago de indemnizaciones, bonificaciones o contribuciones por terminación de cualquier tipo de relación individual de trabajo, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total.

Todos los funcionarios, servidores públicos, personal docente y trabajadores del sector público que se acojan a los beneficios de las indemnizaciones o bonificaciones indicadas en el presente artículo, no podrán reingresar al sector público, a excepción de las dignidades de elección popular o aquellos de libre nombramiento.”

La Corte Constitucional sobre la naturaleza jurídica del Artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2, ha determinado que:

(...) tiene como objetivo la erradicación de los privilegios remunerativos y salariales, para eliminar las distorsiones existentes en las remuneraciones diferenciadas que se pagaban en algunas entidades públicas; teniendo para el efecto presente que algunas entidades del Estado o que se financian con recursos del sector público, a pretexto de su autonomía, habían fijado remuneraciones mensuales y salarios que vulneraban el principio de igualdad.

Conviene indicar que de la lectura del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2, se observa que el referido artículo contiene dos obligaciones, la primera en cuanto a la determinación de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones a los servidores públicos en casos de desvinculación de la misma y en segundo lugar, la realización de una programación presupuestaria en coordinación con el Ministerio de Finanzas, en consideración al número máximo de renunciaciones a ser tramitadas y financiadas por las instituciones públicas.

En cuanto a la primera obligación, contenida en la norma, la Corte Constitucional ha señalado que la obligación del artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 es la verificación del "(...) monto máximo de la indemnización por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. Monto que se traduce en la determinación de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por eventos que significan la desvinculación de los servidores públicos de sus respectivas instituciones.

Lo mencionado permite determinar que la primera obligación contenida en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 conlleva una obligación de hacer clara, expresa y exigible, dirigida a la institución pública, que tiene como objeto respetar hasta un monto límite las indemnizaciones que se entregan a los funcionarios; más no establecer un monto fijo a ser cancelado al momento de calcular las indemnizaciones. El carácter de monto límite, permite concluir la posibilidad de que sean recibidas cantidades menores a dicho tope, pero nunca mayores a aquél. (...) la Corte Constitucional ha sido reiterativa en explicar que la obligación que

comprende dicho artículo es que las entidades públicas respeten los límites impuestos por el mandato en el cálculo de las indemnizaciones.

En cuanto a la segunda obligación contenida en el artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 -última parte - conlleva una obligación de hacer clara, expresa y exigible, dirigida a la institución pública. Dicha obligación implica la realización de una programación presupuestaria en coordinación con el Ministerio de Finanzas, en consideración al número máximo de renunciaciones a ser tramitadas y financiadas por las instituciones públicas. (...)

A nuestro criterio, la Corte Constitucional es clara al establecer el ámbito de aplicación del Artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2, que de ser calificado el presente Proyecto de Ley, la respectiva Comisión, deberá considerarlo, así también que, la Norma Constitucional establece en su Artículo 287 que toda norma que cree una obligación financiada con recursos públicos establecerá la fuente de financiamiento correspondiente y que solo las instituciones de derecho público podrán financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley; al respecto es necesario considerar en este Proyecto de Ley este precepto constitucional; debido a que 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, para evitar gastos adicionales no contemplados en el Presupuesto General del Estado.

Correspondería entonces solicitar informes técnicos y esperar la validación y certificación técnica, en la que participe el ente rector en Economía y Finanzas y de Planificación para determinar si el pago de compensaciones por retiro voluntario o por jubilación sea al salario básico unificado vigente en la fecha en que el servidor o trabajador haya comunicado su decisión de acogerse a estos beneficios.

Por lo tanto, se recomienda considerar lo dispuesto en la Normativa vigente con la finalidad de no duplicar o de ser el caso, contradecir regulaciones existentes que puedan afectar la aplicación de la norma asegurando la coexistencia, correspondencia y armonía entre las propuesta remitida y el ordenamiento jurídico vigente, 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.

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 Orgánica Reformatoria de Varios Cuerpos Legales para Garantizar la Igualdad de Derechos en el Retiro Voluntario y Jubilación de los Trabajadores del Sector Público”, 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.

Además, tiene incidencia con el derecho de las personas adultas mayores, en relación con la jubilación.

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 la Disposición Transitoria Única de la propuesta normativa, se establece que en un plazo de noventa (90) días, el Ministerio de Economía y Finanzas, como responsable de la política fiscal, y el Ministerio de Trabajo, como responsable de la política laboral, deberán instrumentar su aplicación mediante la emisión de acuerdos o resoluciones administrativas para la adecuada aplicación de la ley. Asimismo, deberán emitir un dictamen favorable en el cual se establezca la viabilidad económica para el pago de compensaciones por retiro voluntario o por jubilación al salario básico unificado vigente en la fecha en que el servidor o trabajador haya comunicado su decisión de acogerse a estos beneficios. Una vez remitido el informe favorable los pagos se realizarán según lo dispuesto Artículo 23 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Función Legislativa, en su disposición especial cuarta, determina que, los mandatos expedidos por la Asamblea Constituyente, están en plena vigencia. Para su reforma se adoptará el procedimiento previsto en la Constitución de la República para las leyes orgánicas, con esa premisa, la Corte Constitucional en la sentencia No.012-25-SAN CC del 30 de septiembre del 2015 sobre la naturaleza jurídica del Artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2, ha determinado que:

(...) se observa que el referido artículo contiene dos obligaciones, la primera en cuanto a la determinación de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones a los servidores públicos en casos de desvinculación de la misma y en segundo lugar, la realización de una programación presupuestaria en coordinación con el Ministerio de Finanzas, en consideración al número máximo de renunciaciones a ser tramitadas y financiadas por las instituciones públicas.

En cuanto a la primera obligación, contenida en la norma, la Corte Constitucional ha señalado que la obligación del Artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 es la verificación del "(...) monto máximo de la indemnización por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público. Monto que se traduce en la determinación de límites máximos a percibir por concepto de indemnizaciones y liquidaciones por eventos que significan la desvinculación de los servidores públicos de sus respectivas instituciones.

Lo mencionado permite determinar que la primera obligación contenida en el Artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 conlleva una obligación de hacer clara, expresa y exigible, dirigida a la institución pública, que tiene como objeto respetar hasta un monto límite las indemnizaciones que se entregan a los funcionarios; más no establecer un monto fijo a ser cancelado al momento de calcular las indemnizaciones. El carácter de monto límite, permite concluir la posibilidad de que sean recibidas cantidades menores a dicho tope, pero nunca mayores a qué l. (...) la Corte Constitucional ha sido reiterativa en explicar que la obligación que comprende dicho artículo es que las entidades públicas respeten los límites impuestos por el mandato en el cálculo de las indemnizaciones.

En cuanto a la segunda obligación contenida en el Artículo 8 del Mandato Constituyente N.º 2 -última parte - conlleva una obligación de hacer clara, expresa y exigible, dirigida a la institución pública. Dicha obligación implica la realización de una programación presupuestaria en coordinación con el Ministerio de Finanzas, en consideración al número máximo de renunciaciones a ser tramitadas y financiadas por las instituciones públicas. (...)"

Al respecto, es necesario considerar que esta modificación afectara directamente al número de servidores y servidoras que se acojan a estos beneficios en la jubilación debido a que la ley vigente establece en función del salario básico unificado vigente al 2015 que fue fijado en USD 354 y que en relación al salario básico unificado para el 2024 es de USD 460, por lo que si consideramos que un servidor o servidora recibiría con la ley actual USD 74.340, con este proyecto de ley recibiría USD 96.600 y cada año iría variando en función del nuevo salario básico unificado y del número de años de servicio del servidor o la servidora.

Adicionalmente, es necesario considerar que la letra c del Artículo 132 establece 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.

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 retirar la base de cálculo que hace referencia al salario básico unificado que varía del año 2015 en la ley vigente, al del año en el cual la servidor o servidora presente su petición lo cual hará que se requieran mayores recursos para poder cubrir dichas indemnizaciones o menor número de beneficiarios, finalmente se debe considerar que se requiere el dictamen favorable del ente rector de las finanzas públicas para su programación observando el artículo 8 del Mandato Constitucional 2, algo que en la disposición analizada le incluye tácitamente en el texto la aprobación del dictamen.

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 el Proponente, es corregir las disparidades y vacíos existentes en la norma laboral aplicable al sector público, con el fin de asegurar una justicia laboral equitativa y la plena igualdad de derechos para todos los trabajadores. De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030 con el objetivo 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 el siguiente objetivo: 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.¹⁶ (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:

¹⁶ Resolución CAL 2019-2021-419, "Reglamento de Técnica Legislativa", Artículo 4 letra f.

- Se recomienda adecuar la Exposición de Motivos y Considerandos del Proyecto de Ley conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- Se recomienda incluir en la Disposición Transitoria del Proyecto de Ley, que el plazo deberá contarse una vez publicada la Ley en el Registro Oficial, y en lo pertinente dividir el contenido de los textos en dos disposiciones que sean aplicables en el tiempo.
- 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.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de Varios Cuerpos Legales para Garantizar la Igualdad de Derechos en el Retiro Voluntario y Jubilación de los Trabajadores del Sector Público”, 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 incremento del gasto público, al retirar la base de cálculo que hace referencia al salario básico unificado que varía del año 2015 en la ley vigente, al del año en el cual el servidor o servidora presente su petición, hecho que hará que se requieran mayores recursos, para poder cubrir dichas indemnizaciones o menor número de beneficiarios, finalmente se debe considerar que se requiere el dictamen favorable del ente rector de las finanzas públicas para su programación observando el Artículo 8 del Mandato Constitucional 2, algo que en la disposición analizada le incluye tácitamente en el texto la aprobación del dictamen. 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 Orgánica Reformatoria de Varios Cuerpos Legales para Garantizar la Igualdad de Derechos en el Retiro Voluntario y Jubilación de los Trabajadores del Sector Público”.

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 Orgánica Reformatoria de Varios Cuerpos Legales para Garantizar la Igualdad de Derechos en el Retiro Voluntario y Jubilación de los Trabajadores del Sector Público”.

Atentamente,



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 Orgánica Reformatoria de Varios Cuerpos Legales para Garantizar la Igualdad de Derechos en el Retiro Voluntario y Jubilación de los Trabajadores del Sector Público"
PROPONENTE	Asambleísta Principalizada Karla Piedad Ochoa Suárez
FECHA DE PRESENTACIÓN	31 de julio de 2024
MATERIA	Laboral
OBJETIVO DEL PROYECTO	Corregir las disparidades y vacíos existentes en la norma laboral aplicable al sector público, con el fin de asegurar una justicia laboral equitativa y la plena igualdad de derechos para todos los trabajadores.
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	Contiene: Exposición de Motivos; veinte considerandos; dos artículos reformativos; una disposición transitoria; y, una disposición final. El Proyecto de Ley pretende reformar: - El Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, al estipular que, el ente rector del SINFI, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tendrá entre sus atribuciones y deberes, que serán cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas, el emitir el dictamen obligatorio y vinculante sobre la disponibilidad presupuestaria suficiente para cubrir los incrementos salariales posterior al estudio y análisis del Ministerio del Trabajo relacionados con gastos de personal de las instituciones del Estado, así como los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, en el sector público, incluidos aquellos que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y en las actas transaccionales. - La Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas, al determinar que, el Ministerio de Economía y Finanzas, en un plazo no mayor de treinta (30) días, dictaminará obligatoriamente sobre la disponibilidad presupuestaria suficiente para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, incluidos los que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales. La falta de pronunciamiento en el tiempo máximo establecido en esta ley producirá de inmediato la consideración de dictamen favorable. - Se elimina de la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas que, la institución del Estado deberá demostrar documentadamente el origen de los fondos con los cuales financiará los incrementos salariales a convenirse con la organización laboral. Se prohíbe que el financiamiento se haga con ingresos temporales. Se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal el contrato colectivo de trabajo o el acta transaccional que se celebre sin el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público. - En la Disposición Transitoria se determina que, en un plazo de noventa (90) días, el Ministerio de Economía y Finanzas, como responsable de la política fiscal, y el Ministerio de Trabajo, como responsable de la política laboral, deberán instrumentar su aplicación mediante la emisión de acuerdos o resoluciones administrativas para la adecuada aplicación de la ley. Asimismo, deberán emitir un dictamen favorable en el cual se establezca la viabilidad económica para el pago de compensaciones por

	retiro voluntario o por jubilación al salario básico unificado vigente en la fecha en que el servidor o trabajador haya comunicado su decisión de acogerse a estos beneficios. Una vez remitido el informe favorable los pagos se realizarán según lo dispuesto artículo 23 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.
CONCLUSIONES	El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de Varios Cuerpos Legales para Garantizar la Igualdad de Derechos en el Retiro Voluntario y Jubilación de los Trabajadores del Sector Público”, 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 incremento del gasto público, al retirar la base de cálculo que hace referencia al salario básico unificado que varía del año 2015 en la ley vigente, al del año en el cual el servidor o servidora presente su petición lo hará que se requieran mayores recursos, para poder cubrir dichas indemnizaciones o menor número de beneficiarios, finalmente se debe considerar que se requiere el dictamen favorable del ente rector de las finanzas públicas para su programación observando el Artículo 8 del Mandato Constitucional 2, algo que en la disposición analizada le incluye tácitamente en el texto la aprobación del dictamen. 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.
RECOMENDACIONES	a) Considerar, los criterios establecidos en el presente Informe; y, b) No Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de Varios Cuerpos Legales para Garantizar la Igualdad de Derechos en el Retiro Voluntario y Jubilación de los Trabajadores del Sector Público”.

Elaborado por: LRMS

ANEXO 2

"Proyecto de Ley Orgánica de Reformatoria de Varios Cuerpos Legales para Garantizar la Igualdad de Derechos en el Retiro Voluntario y Jubilación de los Trabajadores del Sector Público"

Proponentes: Asambleísta Karla Piedad Ochoa Suárez

El precitado Proyecto de Ley modifica el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y la Ley para la Reforma de las Finanzas Públicas. Los artículos que son objeto de la Propuesta, se detallan en el siguiente Cuadro y, para una mejor apreciación, se resaltan las reformas establecidas:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
REFORMAS AL CÓDIGO ORGÁNICO DE PLANIFICACIÓN Y FINANZAS PÚBLICAS	
Art. 74.- Deberes y atribuciones del ente rector del SINFIIP.- El ente rector del SINFIIP, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tiene las siguientes atribuciones y deberes, que serán cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas: 1. Formular y proponer, para la aprobación de la o el Presidente de la República, los lineamientos de política económica y fiscal inherentes a ingresos, gastos y financiamiento, en procura de los objetivos del SINFIIP y del Plan Nacional de Desarrollo; 2. Ejecutar la política económica y fiscal aprobada por el Presidente o Presidenta de la República; 3. Precautelar el cumplimiento de los objetivos de política económica y fiscal prevista en la Constitución de la República y las leyes, en el ámbito de su competencia; 4. Analizar las limitaciones, riesgos, potencialidades y consecuencias fiscales que puedan afectar a la sostenibilidad de las finanzas públicas y a la consistencia del desempeño fiscal e informar al respecto a las autoridades pertinentes de la función ejecutiva; 5. Acordar y definir con el ente rector de la Planificación Nacional las orientaciones de política de carácter general, de cumplimiento obligatorio para las finanzas públicas; 6. Dictar las normas, manuales, instructivos, directrices, clasificadores, catálogos, glosarios y otros instrumentos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades del sector público para el diseño, implantación y funcionamiento del SINFIIP y sus componentes; 7. Organizar el SINFIIP y la gestión financiera de los organismos, entidades y dependencias del sector público, para lograr la efectividad en la asignación y utilización de los recursos públicos;	Artículo 1.- Sustitúyase el número 17 del artículo 74, por el siguiente párrafo: Art. 74.- Deberes y atribuciones del ente rector del SINFIIP.- El ente rector del SINFIIP, como ente estratégico para el país y su desarrollo, tiene las siguientes atribuciones y deberes, que serán cumplidos por el Ministro(a) a cargo de las finanzas públicas: 1. Formular y proponer, para la aprobación de la o el Presidente de la República, los lineamientos de política económica y fiscal inherentes a ingresos, gastos y financiamiento, en procura de los objetivos del SINFIIP y del Plan Nacional de Desarrollo; 2. Ejecutar la política económica y fiscal aprobada por el Presidente o Presidenta de la República; 3. Precautelar el cumplimiento de los objetivos de política económica y fiscal prevista en la Constitución de la República y las leyes, en el ámbito de su competencia; 4. Analizar las limitaciones, riesgos, potencialidades y consecuencias fiscales que puedan afectar a la sostenibilidad de las finanzas públicas y a la consistencia del desempeño fiscal e informar al respecto a las autoridades pertinentes de la función ejecutiva; 5. Acordar y definir con el ente rector de la Planificación Nacional las orientaciones de política de carácter general, de cumplimiento obligatorio para las finanzas públicas; 6. Dictar las normas, manuales, instructivos, directrices, clasificadores, catálogos, glosarios y otros instrumentos de cumplimiento obligatorio por parte de las entidades del sector público para el diseño, implantación y funcionamiento del SINFIIP y sus componentes; 7. Organizar el SINFIIP y la gestión financiera de los

8. Formular y actualizar la programación fiscal plurianual y anual, dirigir el proceso presupuestario y establecer techos presupuestarios: globales; institucionales; y de gasto para el Presupuesto General del Estado; (...) Participar, elaborar, actualizar y consolidar la programación macroeconómica plurianual y anual, de los sectores de la economía. (...) Verificar la consistencia de la programación macroeconómica plurianual y anual, de los sectores de la economía, de forma coordinada con otras instituciones públicas. 9. Formular la proforma del Presupuesto General del Estado, y ponerla a consideración de la Presidenta o Presidente de la República, junto con la Programación Presupuestaria Cuatrianual y el límite de endeudamiento, en los términos previstos en la Constitución de la República y en este código, previa coordinación con la institucionalidad establecida para el efecto; 10. Aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado. Para las modificaciones que impliquen un incremento que supere el 5% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional, el ente rector de las finanzas públicas se sujetará al procedimiento previsto en este Código y su Reglamento. 11. Dictar de manera privativa las políticas, normas y directrices respecto a los gastos permanentes y su gestión del Presupuesto General del Estado; 12. Coordinar con otras entidades, instituciones y organismos nacionales e internacionales para la elaboración de estudios, diagnósticos, análisis y evaluaciones relacionados con la situación fiscal del país; 13. Requerir a las entidades, instituciones, organismos y personas de derecho público y/o privado, la información sobre la utilización de los recursos públicos; en coordinación con el ente rector de la planificación nacional; 14. Participar y asesorar en la elaboración de proyectos de ley o decretos que tengan incidencia en los recursos del Sector Público; 15. Dictaminar en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero, exceptuando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Las Leyes a las que hace referencia este numeral serán únicamente las que provengan de la iniciativa del Ejecutivo en cuyo caso el dictamen previo tendrá lugar antes del envío	organismos, entidades y dependencias del sector público, para lograr la efectividad en la asignación y utilización de los recursos públicos; 8. Formular y actualizar la programación fiscal plurianual y anual, dirigir el proceso presupuestario y establecer techos presupuestarios: globales; institucionales; y de gasto para el Presupuesto General del Estado; (...) Participar, elaborar, actualizar y consolidar la programación macroeconómica plurianual y anual, de los sectores de la economía. (...) Verificar la consistencia de la programación macroeconómica plurianual y anual, de los sectores de la economía, de forma coordinada con otras instituciones públicas. 9. Formular la proforma del Presupuesto General del Estado, y ponerla a consideración de la Presidenta o Presidente de la República, junto con la Programación Presupuestaria Cuatrianual y el límite de endeudamiento, en los términos previstos en la Constitución de la República y en este código, previa coordinación con la institucionalidad establecida para el efecto; 10. Aumentar y rebajar los ingresos y gastos que modifiquen los niveles fijados en el Presupuesto General del Estado. Para las modificaciones que impliquen un incremento que supere el 5% respecto de las cifras aprobadas por la Asamblea Nacional, el ente rector de las finanzas públicas se sujetará al procedimiento previsto en este Código y su Reglamento. 11. Dictar de manera privativa las políticas, normas y directrices respecto a los gastos permanentes y su gestión del Presupuesto General del Estado; 12. Coordinar con otras entidades, instituciones y organismos nacionales e internacionales para la elaboración de estudios, diagnósticos, análisis y evaluaciones relacionados con la situación fiscal del país; 13. Requerir a las entidades, instituciones, organismos y personas de derecho público y/o privado, la información sobre la utilización de los recursos públicos; en coordinación con el ente rector de la planificación nacional; 14. Participar y asesorar en la elaboración de proyectos de ley o decretos que tengan incidencia en los recursos del Sector Público; 15. Dictaminar en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de ley, decreto, acuerdo, resolución, o cualquier otro instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero, exceptuando a los Gobiernos Autónomos Descentralizados. Las Leyes a las que
---	---

del proyecto de ley a la Asamblea Nacional;

Cualquier decisión de autoridad u órgano colegiado que implique renuncia a ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado, que se haya adoptado sin contar con el dictamen favorable del ente rector de las Finanzas Públicas, se considerará lesiva para el interés del Estado y nula, y quienes hayan participado en tal decisión responderán civil y penalmente conforme a la ley.

16. Celebrar a nombre del Estado ecuatoriano, en representación del Presidente o Presidenta de la República, los contratos o convenios inherentes a las finanzas públicas, excepto los que corresponda celebrar a otras entidades y organismos del Estado, en el ámbito de sus competencias;
17. Dictaminar obligatoriamente y de manera vinculante sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales;

18. Invertir los recursos de la caja fiscal del Presupuesto General del Estado, así como autorizar y regular la inversión financiera de las entidades del Sector Público no Financiero a excepción de los planes de inversiones financieras privativas y no privativas de las entidades de Seguridad Social;
19. Asignar recursos públicos a favor de entidades de derecho público en el marco del Presupuesto General del Estado, conforme a la reglamentación correspondiente;

Nota: Ver Norma Técnica para la Aplicación del numeral 19 del Artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en referencia a las instituciones financieras públicas, Acuerdo Ministerial 215, ver Registro Oficial Suplemento 567 de 18 de agosto de 2015, página 2. ([ver...](#))

20. Dictaminar en forma previa a la emisión de valores y obligaciones por parte del Banco Central;
21. Asesorar a las entidades y organismos del sector público, en materias relacionadas con el SINFIP y en política económica;

22. Utilizar instrumentos y operaciones de los mercados financieros nacionales y/o internacionales, a fin de optimizar la gestión financiera del Estado;

23. Determinar los mecanismos de financiamiento público;

24. Normar los procesos de negociación y contratación de operaciones de endeudamiento público;

25. Realizar las negociaciones y contratación de

hace referencia este numeral serán únicamente las que provengan de la iniciativa del Ejecutivo en cuyo caso el dictamen previo tendrá lugar antes del envío del proyecto de ley a la Asamblea Nacional;

Cualquier decisión de autoridad u órgano colegiado que implique renuncia a ingresos contemplados en el Presupuesto General del Estado, que se haya adoptado sin contar con el dictamen favorable del ente rector de las Finanzas Públicas, se considerará lesiva para el interés del Estado y nula, y quienes hayan participado en tal decisión responderán civil y penalmente conforme a la ley.

16. Celebrar a nombre del Estado ecuatoriano, en representación del Presidente o Presidenta de la República, los contratos o convenios inherentes a las finanzas públicas, excepto los que corresponda celebrar a otras entidades y organismos del Estado, en el ámbito de sus competencias;
17. **Emitir el dictamen obligatorio y vinculante sobre la disponibilidad presupuestaria suficiente para cubrir los incrementos salariales posterior al estudio y análisis del Ministerio del Trabajo relacionados con gastos de personal de las instituciones del Estado, así como los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, en el sector público, incluidos aquellos que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y en las actas transaccionales,**

18. Invertir los recursos de la caja fiscal del Presupuesto General del Estado, así como autorizar y regular la inversión financiera de las entidades del Sector Público no Financiero a excepción de los planes de inversiones financieras privativas y no privativas de las entidades de Seguridad Social;
19. Asignar recursos públicos a favor de entidades de derecho público en el marco del Presupuesto General del Estado, conforme a la reglamentación correspondiente;

Nota: Ver Norma Técnica para la Aplicación del numeral 19 del Artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en referencia a las instituciones financieras públicas, Acuerdo Ministerial 215, ver Registro Oficial Suplemento 567 de 18 de agosto de 2015, página 2. ([ver...](#))

20. Dictaminar en forma previa a la emisión de valores y obligaciones por parte del Banco Central;
21. Asesorar a las entidades y organismos del sector público, en materias relacionadas con el SINFIP y en política económica;

22. Utilizar instrumentos y operaciones de los mercados financieros nacionales y/o internacionales, a fin de optimizar la gestión financiera del Estado;

operaciones de endeudamiento público del Presupuesto General del Estado, y designar negociadores, manteniendo la debida coordinación con las entidades del Estado a cuyo cargo estará la ejecución de los proyectos o programas financiados con deuda pública; 26. Participar a nombre del Estado, en procesos de negociación de cooperación internacional no reembolsable originada en canje o conversión de deuda pública por proyectos de interés público, que se acuerden con los acreedores; 27. Aprobar o rechazar la concesión de garantías de la República del Ecuador, para endeudamientos de las entidades y organismos del sector público; 28. Efectuar el seguimiento y evaluación de la gestión fiscal del Estado; 29. Participar en las comisiones de costeo de recursos para la transferencia de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados; 30. Preparar y elaborar estadísticas fiscales y consolidar la información presupuestaria, contable, financiera y de deuda pública de las entidades sujetas a este código; 31. Elaborar y mantener actualizados los registros de los entes financieros públicos y registro de los responsables de la gestión financiera; 32. Armonizar, homogeneizar y consolidar la contabilidad en el sector público; 33. Elaborar los Estados Financieros Consolidados de las entidades y organismos que forman parte del Sector Público no Financiero; 34. Elaborar y proporcionar la información fiscal necesaria para la formulación de las cuentas nacionales y las cuentas fiscales; 35. Custodiar las acciones y títulos valores que se generen en la gestión pública, sin perjuicio de las atribuciones legales de otras entidades del sector público; 36. Realizar las transferencias y pagos de las obligaciones solicitadas por las entidades y organismos del sector público contraídas sobre la base de la programación y la disponibilidad de caja; siempre que las personas naturales o jurídicas de derecho privado que sean proveedoras de bienes y/o servicios del sector público o de parte de la administración pública central no mantengan obligaciones pendientes con el Servicio de Rentas Internas, salvo que los mismos soliciten acogerse a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos; 37. Fijar políticas generales respecto de procedimientos de tesorería, convenios y otros acuerdos que impliquen egresos públicos, con las excepciones previstas en este Código; y,	23. Determinar los mecanismos de financiamiento público; 24. Normar los procesos de negociación y contratación de operaciones de endeudamiento público; 25. Realizar las negociaciones y contratación de operaciones de endeudamiento público del Presupuesto General del Estado, y designar negociadores, manteniendo la debida coordinación con las entidades del Estado a cuyo cargo estará la ejecución de los proyectos o programas financiados con deuda pública; 26. Participar a nombre del Estado, en procesos de negociación de cooperación internacional no reembolsable originada en canje o conversión de deuda pública por proyectos de interés público, que se acuerden con los acreedores; 27. Aprobar o rechazar la concesión de garantías de la República del Ecuador, para endeudamientos de las entidades y organismos del sector público; 28. Efectuar el seguimiento y evaluación de la gestión fiscal del Estado; 29. Participar en las comisiones de costeo de recursos para la transferencia de competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados; 30. Preparar y elaborar estadísticas fiscales y consolidar la información presupuestaria, contable, financiera y de deuda pública de las entidades sujetas a este código; 31. Elaborar y mantener actualizados los registros de los entes financieros públicos y registro de los responsables de la gestión financiera; 32. Armonizar, homogeneizar y consolidar la contabilidad en el sector público; 33. Elaborar los Estados Financieros Consolidados de las entidades y organismos que forman parte del Sector Público no Financiero; 34. Elaborar y proporcionar la información fiscal necesaria para la formulación de las cuentas nacionales y las cuentas fiscales; 35. Custodiar las acciones y títulos valores que se generen en la gestión pública, sin perjuicio de las atribuciones legales de otras entidades del sector público; 36. Realizar las transferencias y pagos de las obligaciones solicitadas por las entidades y organismos del sector público contraídas sobre la base de la programación y la disponibilidad de caja; siempre que las personas naturales o jurídicas de derecho privado que sean proveedoras de bienes y/o servicios del sector público o de parte de la administración pública central no mantengan obligaciones pendientes con el Servicio de Rentas Internas, salvo que los mismos soliciten acogerse a lo establecido en el artículo 13 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites
---	---

38. Las demás que le fueren asignadas por la ley o por actos administrativos de la Función Ejecutiva.	Administrativos; 37. Fijar políticas generales respecto de procedimientos de tesorería, convenios y otros acuerdos que impliquen egresos públicos, con las excepciones previstas en este Código; y, 38. Las demás que le fueren asignadas por la ley o por actos administrativos de la Función Ejecutiva.
--	--

REFORMAS A LA LEY PARA LA REFORMA DE LAS FINANZAS
PÚBLICAS

Art. 56.- CONTRATOS COLECTIVOS O ACTAS TRANSACCIONALES.- Para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales, previstos en los incisos segundo, tercero y cuarto del artículo 35 de la Constitución Política de la República las autoridades del trabajo, los directivos de las instituciones contratantes, los organismos de control y el Ministerio de Finanzas y Crédito Público cumplirán obligatoriamente las siguientes reglas: a) El Ministro de Finanzas y Crédito Público, en un plazo no mayor de treinta (30) días, dictaminará obligatoriamente sobre la disponibilidad de recursos financieros suficientes para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales. La institución del Estado deberá demostrar documentadamente el origen de los fondos con los cuales financiará los incrementos salariales a convenirse con la organización laboral. Se prohíbe que el financiamiento se haga con ingresos temporales. Se tendrá como inexistente y no surtirá ningún efecto legal el contrato colectivo de trabajo o el acta transaccional que se celebre sin el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas y Crédito Público; b) (En todo contrato colectivo celebrado por una institución del Estado o por una compañía mercantil o no, de propiedad mayoritaria de instituciones del Estado, se entenderá de la naturaleza del contrato una cláusula en cuya virtud los beneficios económicos adicionales a los legales, se suspenderán en caso de que la institución empleadora disminuya sus ingresos en forma tal que le sea imposible cumplir con sus obligaciones. Al efecto el representante legal de la institución presentará, ante el Director General del Trabajo, la petición de suspensión temporal de los beneficios, que irá acompañada de las pruebas que demuestren el deterioro de sus finanzas. La Autoridad del Trabajo convocará a una audiencia y, después de oír a las partes, si considera que la solicitud ha sido fundada, resolverá la suspensión de los beneficios. La organización laboral podrá solicitar que la resolución se revoque, cuando demuestre documentadamente	Artículo 2.- Sustitúyase el primer inciso y el literal a) del artículo 56, por el siguiente texto: 'Art 56.- CONTRATOS COLECTIVOS O ACTAS TRANSACCIONALES. - Para la celebración de contratos colectivos o actas transaccionales, las autoridades del trabajo, los directivos de las instituciones contratantes, los organismos de control y el Ministerio de Economía y Finanzas, cumplirán obligatoriamente con lo siguiente: a) El Ministerio de Economía y Finanzas, en un plazo no mayor de treinta (30) días, dictaminará obligatoriamente sobre la disponibilidad presupuestaria suficiente para cubrir los incrementos salariales y los demás beneficios económicos y sociales que signifiquen egresos, incluidos los que se pacten en los contratos colectivos de trabajo y actas transaccionales. La falta de pronunciamiento en el tiempo máximo establecido en esta ley producirá de inmediato la consideración de dictamen favorable." b) (En todo contrato colectivo celebrado por una institución del Estado o por una compañía mercantil o no, de propiedad mayoritaria de instituciones del Estado, se entenderá de la naturaleza del contrato una cláusula en cuya virtud los beneficios económicos adicionales a los legales, se suspenderán en caso de que la institución empleadora disminuya sus ingresos en forma tal que le sea imposible cumplir con sus obligaciones. Al efecto el representante legal de la institución presentará, ante el Director General del Trabajo, la petición de suspensión temporal de los beneficios, que irá acompañada de las pruebas que demuestren el deterioro de sus finanzas. La Autoridad del Trabajo convocará a una audiencia y, después de oír a las partes, si considera que la solicitud ha sido fundada, resolverá la suspensión de los beneficios. La organización laboral podrá solicitar que la resolución se revoque, cuando demuestre documentadamente
---	---

que la situación de deterioro de las finanzas de su empleador ha sido superada, caso en el cual el patrono reiniciará el pago de los beneficios a partir de la fecha de la revocatoria expedida por la autoridad del trabajo, sin que exista derecho a reliquidación o pago retroactivo por el tiempo que duró la suspensión);

Nota: Declarado Inconstitucional por Resolución del Tribunal Constitucional No. 29, publicada en Registro Oficial Suplemento 67 de 28 de Abril del 2000 ([ver...](#)).

c) En ningún contrato colectivo se podrá pactar que los trabajadores recibirán gratuitamente o de manera subsidiada los servicios o bienes que produce la institución del Estado o las sociedades en las que las instituciones del Estado tengan la mayoría de acciones, se excluye becas de educación, concedidas por establecimientos educativos. Igualmente no se admitirán cláusulas que reconozcan la homologación de derechos cuando las empresas y sociedades tienen un distinto giro de negocios aunque todas ellas sean parte de la misma industria; de la misma manera se reputarán no escritas las estipulaciones que garanticen a los sucesores del trabajador o empleado el derecho de ocupar el puesto de trabajo; y, d) (Los valores que se fijen en contratos colectivos o actas transaccionales y que deban ser pagados en dinero, se expresarán en moneda nacional, en cantidades fijas e invariables y se prohíbe pactarlos con referencia a divisas, salarios mínimos vitales, unidades de valor constante o cualquier otra manera que no represente un valor fijo y determinado en moneda nacional.

Los contratos colectivos y actas transaccionales celebrados sin cumplir los requisitos legales serán ineficaces, no causarán obligación alguna para la institución del Estado, ni generarán derechos para las partes en aquellos aspectos que se hayan acordado sin cumplir con los requisitos legales). El funcionario que suscriba o autorice la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales sin sujetarse a las exigencias legales, responderá personal y pecuniariamente por los valores pagados en exceso, independientemente de la acción penal a que hubiere lugar, sin perjuicio de su inmediata y obligatoria destitución del cargo por parte de la autoridad nominadora. En el caso de los gobiernos seccionales autónomos, la resolución la adoptará el respectivo consejo municipal o consejo provincial.

En caso de que la autoridad que deba hacerlo no impusiere la sanción en el plazo de treinta días, ésta será impuesta por el Contralor General del Estado.

LO TESTADO SE ELIMINA

del trabajo, sin que exista derecho a reliquidación o pago retroactivo por el tiempo que duró la suspensión);

Nota: Declarado Inconstitucional por Resolución del Tribunal Constitucional No. 29, publicada en Registro Oficial Suplemento 67 de 28 de Abril del 2000 ([ver...](#)).

c) En ningún contrato colectivo se podrá pactar que los trabajadores recibirán gratuitamente o de manera subsidiada los servicios o bienes que produce la institución del Estado o las sociedades en las que las instituciones del Estado tengan la mayoría de acciones, se excluye becas de educación, concedidas por establecimientos educativos. Igualmente no se admitirán cláusulas que reconozcan la homologación de derechos cuando las empresas y sociedades tienen un distinto giro de negocios aunque todas ellas sean parte de la misma industria; de la misma manera se reputarán no escritas las estipulaciones que garanticen a los sucesores del trabajador o empleado el derecho de ocupar el puesto de trabajo; y, d) (Los valores que se fijen en contratos colectivos o actas transaccionales y que deban ser pagados en dinero, se expresarán en moneda nacional, en cantidades fijas e invariables y se prohíbe pactarlos con referencia a divisas, salarios mínimos vitales, unidades de valor constante o cualquier otra manera que no represente un valor fijo y determinado en moneda nacional.

Los contratos colectivos y actas transaccionales celebrados sin cumplir los requisitos legales serán ineficaces, no causarán obligación alguna para la institución del Estado, ni generarán derechos para las partes en aquellos aspectos que se hayan acordado sin cumplir con los requisitos legales). El funcionario que suscriba o autorice la suscripción de contratos colectivos o actas transaccionales sin sujetarse a las exigencias legales, responderá personal y pecuniariamente por los valores pagados en exceso, independientemente de la acción penal a que hubiere lugar, sin perjuicio de su inmediata y obligatoria destitución del cargo por parte de la autoridad nominadora. En el caso de los gobiernos seccionales autónomos, la resolución la adoptará el respectivo consejo municipal o consejo provincial.

En caso de que la autoridad que deba hacerlo no impusiere la sanción en el plazo de treinta días, ésta será impuesta por el Contralor General del Estado.

	DISPOSICIÓN TRANSITORIA Única - En un plazo de noventa (90) días, el Ministerio de Economía y Finanzas, como responsable de la política fiscal, y el Ministerio de Trabajo, como responsable de la política laboral, deberán instrumentar su aplicación mediante la emisión de acuerdos o resoluciones administrativas para la adecuada aplicación de la ley. Asimismo, deberán emitir un dictamen favorable en el cual se establezca la viabilidad económica para el pago de compensaciones por retiro voluntario o por jubilación al salario básico unificado vigente en la fecha en que el servidor o trabajador haya comunicado su decisión de acogerse a estos beneficios. Una vez remitido el informe favorable los pagos se realizarán según lo dispuesto artículo 23 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.
	DISPOSICIÓN FINAL Única. - La presente Ley entrara en vigor a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial. Dado y suscrito, en la ciudad de Quito, D.M., a ...

Elaborado por: LRMS