

**INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE**  
**No.- 0346-INV-UTL-AN-2024**

Quito, D.M., 30 de septiembre de 2024

**Proponente:** Asambleaístas María Mercedes Erbs Estupiñan y Paúl Fernando Buestán Carabajo

**Nombre del Proyecto:** “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para los Despedidos con la Compra de Renuncia Obligatoria mediante Decreto Ejecutivo 813”

**I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME**

Con fecha 18 de septiembre de 2024, los asambleístas María Mercedes Erbs Estupiñan y Paúl Fernando Buestán Carabajo remiten mediante Memorando Nro. AN-EEMM-2024-0079-M de fecha 18 de septiembre de 2024, con trámite Nro. 455839, al señor magíster Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para los Despedidos con la Compra de Renuncia Obligatoria mediante Decreto Ejecutivo 813”. Adjunto al Proyecto de Ley, se incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando No. AN-SG-2024-4187-M, de fecha 25 de septiembre de 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

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

**II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las

comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; 1 de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, de 28 de septiembre de 2010; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

### III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

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

| REQUISITOS                                                                                                                                                                                                           | NORMATIVA                                                                                                      | VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO                                        |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|
| Iniciativa Legislativa                                                                                                                                                                                               | (Artículos 134, 135 y 301 de la CRE y 54 de la LOFL)                                                           | <b>NO CUMPLE</b><br>(Afectación al Artículo 135 de la Constitución) |
| Una sola materia (Principio de Unidad de Materia).<br><b>Materia:</b> Laboral                                                                                                                                        | (Artículos 136 de la CRE y 56, número 1, de la LOFL)                                                           | <b>CUMPLE</b>                                                       |
| Exposición de motivos, considerandos y articulado<br><b>Contiene:</b> Exposición de Motivos; siete considerandos; seis artículos; una disposición general; dos disposiciones transitorias; y, una disposición final. | (Artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa) | <b>CUMPLE</b>                                                       |
| 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).                                                        | <b>CUMPLE</b>                                                       |
| Ficha de verificación del cumplimiento de los                                                                                                                                                                        | (Artículo 55 de la LOFL)                                                                                       | <b>CUMPLE</b>                                                       |

|                                                                    |                          |               |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------|
| objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas     |                          |               |
| Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley: <b>Orgánica</b> | (Artículo 133 de la CRE) | <b>CUMPLE</b> |

### 3.1.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por los asambleístas María Mercedes Erbs Estupiñán y Paúl Fernando Buestán Carabajo con el respaldo de nueve<sup>1</sup> asambleístas, que corresponde al 07 % 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

<sup>1</sup> Se adjuntan 10 firmas de respaldo al “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para los Despedidos con la Compra de Renuncia Obligatoria mediante Decreto Ejecutivo 813”. Sin embargo, la firma de respaldo del asambleísta Andrés Briones, no se considerará 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.

entonces analizar que el presente Proyecto de Ley cumpla con esa disposición constitucional.

De acuerdo con el análisis técnico- económico, en el Proyecto de Ley se identifica incremento del gasto público, al pretender de manera obligatoria ampliar los beneficiarios del precedente jurisprudencial declarado por la Corte Nacional de Justicia en la Resolución No. 10-2024 de 5 de junio de 2024. 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.

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 Desarrollo<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Sentencia N.º 002-11-SIN-CC. CASO N.º 0034-10-IN

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

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

#### **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 mencionar que con fecha 14 de agosto de 2024, los asambleístas María Mercedes Erbs Estupiñán y Paúl Fernando Buestán Carabajo remiten mediante Memorando Nro. AN-EEMM-2024-0072-M de fecha 14 de agosto de 2024, con trámite Nro. 454366, al señor magíster Henry Fabián Kronfle Kozhaya, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para Todos los Despedidos con la Inconstitucional Compra de Renuncia Obligatoria.”

La Prosecretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando No. AN-SG-2024-3609-M, de fecha 15 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 mediante Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0492-M de fecha 02 de septiembre de 2024, remite a la Secretaría General de la Asamblea Nacional, el Informe Técnico-jurídico No Vinculante No. 0308-INV-UTL-AN-2024 del “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para todos los Despedidos con la Inconstitucional Compra de Renuncia Obligatoria.”

Ahora bien, el articulado del “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para los Despedidos con la Compra de Renuncia Obligatoria mediante

Decreto Ejecutivo 813” tiene similitud con el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para todos los Despedidos con la Inconstitucional Compra de Renuncia Obligatoria.”, los dos proyectos de ley presentados por los asambleístas María Mercedes Erbs Estupiñán y Paúl Fernando Buestán Carabajo, incluso la Exposición de Motivos como los Considerandos de las propuestas normativas tienen la misma redacción.

En el caso del “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para los Despedidos con la Compra de Renuncia Obligatoria mediante Decreto Ejecutivo 813” a continuación del texto: *“En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales expide la siguiente:”* se coloca el siguiente título de la Propuesta Normativa como: *“Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para todos los Despedidos con la Inconstitucional Compra de Renuncia Obligatoria”*

Si bien la denominación correcta de los dos proyectos de ley mencionados debería ser el siguiente: “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para todos los Despedidos con la Inconstitucional Compra de Renuncia Obligatoria” porque el título con el que se aprueba una ley es el contenido a continuación de los considerados del Proyecto de Ley, y no el que se propone en el memorando con el cual se presenta o al inicio de la Exposición de Motivos; para fines de diferenciar que se entenderían como propuestas normativas independientes, para el presente Informe, se acogerá la siguiente denominación: “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para los Despedidos con la Compra de Renuncia Obligatoria mediante Decreto Ejecutivo 813”.

Entonces los proyectos de ley al tener la misma Exposición de Motivos que, a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la Norma propuesta. Se coloca el análisis establecido en el Informe Técnico-jurídico No. 0308-INV-UTL-AN-2024, que en lo pertinente expresa:

## **“2.- PROBLEMÁTICA EN EL PAÍS:**

*Sin intentar en absoluto proporcionar una solución a la falta de organización de las personas afectadas por la compra de renunciaciones obligatorias, que involucra alrededor de 5000 empleados públicos, es crucial considerar que las organizaciones sociales no se han estructurado de manera adecuada, ni han recibido el apoyo necesario para hacer llegar sus demandas al debate público y, así, integrarse en la agenda política. Años de lucha y logros obtenidos han quedado en la historia; las organizaciones sociales han ido perdiendo su voz paulatinamente, y lo más preocupante es que, a pesar de manifestarse sobre ciertos temas de interés, sus declaraciones se limitan al discurso, sin traducirse en una Ley que equipare los derechos de las personas a las cuales se les ha vulnerado sus derechos al trabajo, al buen nombre y a la dignidad.*



*El decreto ejecutivo 813, emitido el 11 de julio de 2011, afectó a numerosos beneficiarios desvinculados que contaban con títulos universitarios de tercero y cuarto nivel, muchos de los cuales eran considerados funcionarios públicos de carrera, con suficientes méritos obtenidos a través de múltiples actualizaciones de conocimientos, en algunos casos patrocinadas por las mismas instituciones del sector público. Además, es importante destacar que fueron cesados grupos de personas vulnerables, como servidores públicos con discapacidades, mujeres embarazadas y jefes de familia, lo que va en contra de lo establecido por la Constitución de la República del Ecuador, los tratados internacionales y otras leyes.”*

En tal sentido, y de acuerdo con el contenido del Proyecto de Ley, es importante considerar que el Decreto Ejecutivo No. 813 contiene las reformas al Reglamento General a la Ley Orgánica de Servicio Público; en su artículo 8, se incorpora un artículo innumerado después del artículo 108 del Reglamento, estableciendo:

*“Artículo 8.- A continuación del artículo 108, añádase el siguiente artículo innumerado.*

*“Artículo...- Cesación de funciones por compra de renunciaciones con indemnización.- Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renunciaciones obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas.*

*El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidoras, será de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, el cual se pagará en efectivo.*

*Las servidoras y servidores públicos deberán cumplir obligatoriamente estos procesos aplicados por la administración. En el caso de la Provincia de Galápagos, el valor de la indemnización será calculado conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la Disposición General Primera de la LOSEP.*

*Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar.*

*La compra de renunciaciones con indemnización no es aplicable para las y los servidores de libre nombramiento y remoción; con nombramientos*

*provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior.”*

La Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 26-18-IN/20 y acumulados de 28 de octubre de 2020, resolvió cuatro demandas de acción pública de inconstitucionalidad presentadas en contra del artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011. Una vez efectuado el análisis correspondiente, la Corte Constitucional aceptó parcialmente las demandas propuestas por encontrar que el carácter obligatorio con el que se regula la compra de renuncias con indemnización vulnera los derechos a la seguridad jurídica y al trabajo.

Cabe indicar que, la figura de compra de renuncias con indemnización fue una figura adoptada por la Asamblea Nacional en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), específicamente el Artículo 47 letra k). Además, se contempló que a los funcionarios que cesaban sus funciones por renuncia voluntaria se les otorgaba una bonificación adicional a la liquidación que por ley les correspondía.

En contraposición, la figura de compra de renuncias de carácter obligatoria fue una figura que el Ejecutivo buscó introducir mediante el veto parcial realizado al entonces proyecto de ley. Buscaba que la administración pública tenga la potestad, con la figura de la renuncia, cesar a funcionarios públicos, sin que presten su voluntad y de manera obligatoria. Al no ser acogidas dichas figuras por el Legislativo, y una vez emitida la LOSEP, el Ejecutivo expidió el Reglamento General a la LOSEP y posteriormente con una reforma incluyó la cesación de funciones por compra de renuncias con carácter obligatorio.

De acuerdo con la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 26-18-IN/20 y acumulados de 28 de octubre de 2020 sobre el Artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, manifestó que:

**“118.** *En el caso concreto, la norma impugnada rompió con la previsibilidad y la estabilidad del ordenamiento jurídico respecto del artículo 229 de la Constitución. Esto se debe a que mediante reglamento únicamente correspondía que se regule la aplicación de la compra de renuncias con indemnización que la ley vigente en ese entonces contemplaba y no que se incorpore una causal vinculada con la compra de renuncias obligatoria. Si bien la Presidencia y la Procuraduría coinciden en señalar que una vez emitida la LOSEP se debía expedir su reglamento, el ejercicio de esta competencia no debía romper con la estabilidad del ordenamiento jurídico ya que conllevó a un cambio de las reglas del juego a aplicarse en la cesación de funciones; más teniendo en cuenta que la Constitución establece expresamente que el régimen de cesación de funciones debe estar previsto en una Ley, lo cual otorga un marco de previsibilidad acerca de que la*



*modificación de dicho régimen solamente podría efectuarse mediante una reforma legal.*

**119.** *Adicionalmente, la norma impugnada no es clara ni coherente al establecer la obligatoriedad de una figura que no tenía tal característica en virtud del régimen antes indicado. Así, se observa que el presidente de la República por tratar de regular su obligatoriedad, aun cuando no superó el trámite legislativo, desnaturalizó y convirtió en incoherente la compra de renuncias con indemnización establecida en la ley. El efecto de lo anterior es una falta de claridad en la regulación emitida y que, por ejemplo, ha sido corroborado por la Corte Constitucional al indicar que con la reglamentación realizada en la norma impugnada puede o no mediar la voluntad del servidor o servidora para cesar en funciones.<sup>4</sup>*

Cabe enfatizar que, a diferencia de las relaciones laborales en el sector privado, en el sector público existe la primacía del principio de legalidad, en donde las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, servidoras y servidores y las personas que actúan en virtud de una potestad estatal, ejercen solamente las competencias y facultades establecidas en la Constitución y la ley conforme el Artículo 226 de la Constitución. En tal sentido, las relaciones entre las instituciones y sus servidores provienen de las disposiciones legales y constitucionales previamente establecidas, según el Artículo 82 de la Constitución.<sup>5</sup>

En virtud de lo expuesto, la Corte Constitucional<sup>6</sup> determina que mediante la expedición del Artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 no se otorgó una noción razonable de las reglas de juego a aplicarse en la cesación de funcionarios públicos bajo la figura de compra de renuncias con indemnización conforme el Artículo 229 de la Constitución. Esto se debe a que se incorporó mediante reglamento una figura que no superó el proceso legislativo razón por la que no se ha dado certeza de la modificación de la situación jurídica de las servidoras y servidores públicos, toda vez que la norma suprema establece que dicho régimen es definido y desarrollado por la respectiva ley y no por reglamento o decreto ejecutivo. Además, concluye que el Artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, al incluir el carácter obligatorio de la compra de renuncias con indemnización, vulneró el derecho a la seguridad jurídica reconocido en el Artículo 82 de la Constitución en relación con el Artículo 147 número 13 y el Artículo 229 de la Norma Suprema respecto al régimen de estabilidad laboral y cesación de funciones y los límites de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

---

<sup>4</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 172-18-SEP-CC (Caso No. 2149-13-EP) de 16 de mayo de 2018. Pág. 33.

<sup>5</sup> Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 26-18-IN/20 y acumulados de 28 de octubre de 2020

<sup>6</sup> Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 26-18-IN/20 y acumulados de 28 de octubre de 2020

También, la Corte Constitucional estableció que, si bien la estabilidad laboral de los funcionarios públicos constituye una garantía para la permanencia en el puesto de trabajo, no es absoluta debido a que puede ser limitada si ocurren condiciones previstas legalmente que permitan la desvinculación del personal<sup>7</sup>. Dicho en otras palabras, se garantiza que las autoridades nominadoras actúen conforme previsiones legales y constitucionales para la permanencia en el puesto de trabajo de los funcionarios y que los motivos para proceder con su separación no sean arbitrarios, sino que corresponda causales justificadas para el efecto. Es decir, se trata de un régimen de derechos que a su vez conlleva obligaciones de las autoridades conforme las regulaciones que se hagan a nivel legislativo.<sup>8</sup>

La Corte Constitucional en el mismo sentido ha desarrollado la estabilidad laboral de la siguiente forma:

*“Queda claro entonces que las y los servidores públicos, por mandato constitucional, **gozan de estabilidad laboral en los términos reconocidos en la legislación pertinente**, lo que no puede ser considerado ad initio como una transgresión constitucional por parte del legislador; pues, como ha sido señalado, por efecto de la aplicación del artículo 229 inciso segundo de la Constitución, el cual está facultado plenamente a regular el régimen de estabilidad en este contexto particular, **en tanto esta regulación no lesione el contenido mínimo del derecho al trabajo, ni resulte desproporcionada en su limitación**. Entendida a la estabilidad laboral en un contexto general, como el derecho a ingresar y permanecer dentro del servicio público siempre que se cumplan las exigencias constitucionales y legales para aquello; y **a ser despedido únicamente por las causas señaladas en el ordenamiento jurídico y conforme al procedimiento previamente establecido, con pleno respeto y garantía a su derecho a la defensa.**”<sup>9</sup> (Énfasis añadido)*

En este contexto, la Corte ha señalado, por ejemplo, que la supresión del puesto de trabajo en el sector público es una institución del derecho laboral administrativo que limita razonablemente la estabilidad de las servidoras y servidores públicos, sin que aquello *prima facie* implique una vulneración del derecho al trabajo, siempre y cuando se cumplan los requisitos legales para cumplir con dicho propósito.<sup>10</sup>

En tal sentido, la Corte Constitucional en la Sentencia Nro. 26-18-IN/20 y acumulados de 28 de octubre de 2020 estableció que:

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 0009-09-SIS-CC (Caso No. 0013-09-IS) de 29 de septiembre de 2009. Pág. 10

<sup>8</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 172-18-SEP-CC (Caso No. 2149-13-EP) de 16 de mayo de 2018. Pág. 31.

<sup>9</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 397-16-SEP-CC (Caso No. 1017-11-EP) de 21 de diciembre de 2016. Págs. 15 y 16.

<sup>10</sup> Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 347-16-SEP-CC (Caso No. 0334-12-EP) de 26 de octubre de 2016. Pág. 12.

**“145.** En el presente caso, se verifica que la norma impugnada atenta contra la garantía de la estabilidad laboral de los funcionarios públicos debido a que establece como obligatoria la compra de renunciaciones, cuando el ámbito legal de regulación y protección que se otorga al derecho al trabajo de estas personas no lo establecía en estas particulares circunstancias. Es decir, esta concreta regulación produjo una desmejora en las condiciones otorgadas por la ley a las servidoras y servidores públicos para gozar de estabilidad en el sector público, toda vez que atentó la previsibilidad del artículo 229 de la Constitución. Así, al desnaturalizar dicha garantía con la inclusión del carácter obligatorio de esta figura, produce una afectación al principio de intangibilidad y la estabilidad laboral.

**146.** Sin perjuicio de lo analizado, la norma impugnada no se refiere a un acto o estipulación que acarrea en estricto sentido una renuncia a derechos laborales por parte de los funcionarios. Al contrario, faculta a las autoridades públicas para aplicar de forma obligatoria la figura de compra de renunciaciones con indemnización, lo cual ha llevado a desnaturalizarla como se lo ha establecido.

**149.** Por lo tanto, el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813, al incluir el carácter obligatorio de la compra de renunciaciones con indemnización, vulnera el derecho al trabajo por atentar contra el principio de intangibilidad de los derechos laborales en relación con su régimen de estabilidad laboral, todos ellos establecidos en los artículos 229 y 326 numeral 2 de la Constitución.”

Por consiguiente, la Corte Constitucional<sup>11</sup> resolvió que el artículo 8 del Decreto Ejecutivo No. 813 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 489 de 12 de julio de 2011, permanecerá vigente de la siguiente forma:

*“Artículo 8.- A continuación del artículo 108, añádase el siguiente artículo innumerado.*

*Artículo...- Cesación de funciones por compra de renunciaciones con indemnización.- Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renunciaciones con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas.*

*El monto de la indemnización que por este concepto tendrán derecho a recibir las o los servidoras, será de cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta por un valor máximo de ciento*

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 26-18-IN/20 y acumulados de 28 de octubre de 2020

*cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, el cual se pagará en efectivo.*

*En el caso de la Provincia de Galápagos, el valor de la indemnización será calculado conforme a lo dispuesto en los numerales 1 y 2 de la Disposición General Primera de la LOSEP.*

*Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar.*

*La compra de renuncias con indemnización no es aplicable para las y los servidores de libre nombramiento y remoción; con nombramientos provisionales, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior.”*

Asimismo, la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 26-18-IN/20 y acumulados de 28 de octubre de 2020 resolvió:

*“3. Esta sentencia produce efectos hacia el futuro conforme el artículo 95 de la LOGJCC, razón por la que no cubre situaciones que se hayan suscitado con anterioridad a su emisión. En virtud del artículo 96 numeral 1 de la LOGJCC, ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de las frases declaradas inconstitucionales ni sus efectos en los términos en los que esta Corte se ha pronunciado. En consecuencia, a partir de la publicación de este fallo en el Registro Oficial, para el reingreso al sector público de los servidores y servidoras a quienes se les aplicó en su momento esta figura, no se podrá exigir el reintegro de los valores pagados como parte de la compra de la renuncia de manera obligatoria.”*

Ahora bien, en relación con la Resolución No. 10-2024 de la Corte Nacional de Justicia, declara como precedente jurisprudencial obligatorio, el siguiente punto de derecho:

*“La declaratoria de nulidad del acto administrativo que cesa en funciones a un servidor público por la figura de compra de renuncia obligatoria, en aplicación de la sentencia constitucional No. 26-18-IN/20 y acumulados, implica que se retrotraen las cosas al estado anterior, razón por la cual tendrá entre sus efectos el reintegro a su puesto de trabajo, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir; y, a su vez, el servidor público deberá devolver el valor total correspondiente a la indemnización por compra de renuncia obligatoria, rubro que se descontará del valor a cancelar por la entidad pública.”*

De acuerdo con lo mencionado, el Proyecto de Ley tiene como objetivo extender los efectos del precedente jurisprudencial obligatorio declarado por la Corte Nacional de Justicia en la Resolución No. 10-2024 de 5 de junio de 2024, a todos los servidores públicos que fueron cesados en funciones con la figura de la compra de renuncia obligatoria establecida en el Decreto Ejecutivo 813.

No obstante, en el proceso de análisis de la norma propuesta en la respectiva Comisión, se recomienda considerar la pertinencia y viabilidad de la Propuesta Normativa, tomando en cuenta que existe un precedente jurisprudencial emitido por la Corte Constitucional sobre la inconstitucionalidad de la obligatoriedad de la compra de renuncias con indemnización, que claramente determina que:

*“3. Esta sentencia produce efectos hacia el futuro conforme el artículo 95 de la LOGJCC, razón por la que no cubre situaciones que se hayan suscitado con anterioridad a su emisión. En virtud del artículo 96 numeral 1 de la LOGJCC, ninguna autoridad podrá aplicar el contenido de las frases declaradas inconstitucionales ni sus efectos en los términos en los que esta Corte se ha pronunciado. En consecuencia, a partir de la publicación de este fallo en el Registro Oficial, para el reingreso al sector público de los servidores y servidoras a quienes se les aplicó en su momento esta figura, no se podrá exigir el reintegro de los valores pagados como parte de la compra de la renuncia de manera obligatoria.”<sup>12</sup>*

Además, de acuerdo con el Artículo 436, número 1 de la Constitución, los dictámenes y sentencias de la Corte Constitucional tendrán carácter vinculante y son de cumplimiento obligatorio, es decir, que no se necesitaría de norma legal para cumplir con lo estipulado en una sentencia constitucional.

Es relevante resaltar que de acuerdo con el Artículo 86, número 4 de la Constitución que, si la sentencia o resolución no se cumple por parte de servidoras o servidores públicos, la jueza o juez ordenará su destitución del cargo o empleo, sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal a que haya lugar. Cuando sea un particular quien incumpla la sentencia o resolución, se hará efectiva la responsabilidad determinada en la ley.

Además, la Propuesta Normativa al pretender extender los efectos de la Resolución No. 10-2024 de 5 de junio de 2024 de la Corte Nacional de Justicia podría incurrir en una posible afectación al Artículo 185 de la Constitución, en relación con la competencia de la misma Corte Nacional de Justicia de cambiar el criterio jurisprudencial de manera motivada, así como lo estipulado en el Artículo 400 de la Carta Magna, el cual estipula que las sentencias y los autos de la Corte Constitucional tendrán el carácter de definitivos e inapelables, y que por medio de

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 26-18-IN/20 y acumulados de 28 de octubre de 2020.

una Propuesta de Ley se pretende de alguna manera, modificar los criterios jurisprudenciales.

Cabe mencionar que, el precedente jurisprudencial obligatorio declarado por la Corte Nacional de Justicia en la Resolución No. 10-2024 de 5 de junio de 2024, considera lo estipulado en la sentencia constitucional No. 26-18-IN/20 y acumulados, en el sentido de que, los efectos que generan las sentencias emitidas en este tipo de acciones son, por regla general, hacia futuro debido a que se busca garantizar precisamente la previsibilidad del ordenamiento jurídico conforme el Artículo 82 de la Constitución. Esto tiene como resultado que los vicios que afectan la constitucionalidad de la norma dejan de existir a partir de la interpretación conforme o la declaratoria de inconstitucionalidad por parte de la Corte Constitucional.

Además, la Corte Constitucional mediante Sentencia Nro. 26-18-IN/20 y acumulados, determina que:

***“183. Excepcionalmente, estos efectos pueden ser retrotraídos siempre y cuando no se afecte la seguridad jurídica o el interés general. Esto quiere decir que la Corte debe realizar un esfuerzo argumentativo para justificar las razones por las cuales retrotrae los efectos siempre que cuente con los elementos necesarios para el efecto.***

***184. En el presente caso, los efectos de esta declaratoria de inconstitucionalidad son los que la LOGJCC establece como regla general, esto es, a futuro, debido a que por el transcurso del tiempo desde que rige esta medida se han consolidado situaciones jurídicas en las instituciones que emplearon esta medida y también en los propios servidores y servidoras, por lo que, una aplicación retroactiva como lo pretenden los accionantes podría no ser viable al haberse implementado una serie de cambios de toda índole en la administración pública; en consecuencia, a partir de la emisión de esta decisión, se expulsará del ordenamiento jurídico la figura de la compra de renuncia con indemnización de forma obligatoria.***

***185. Al declararse su inconstitucionalidad, los efectos jurídicos provenientes de la compra de renunciias obligatoria también pierden validez en el ordenamiento jurídico. Es decir, no cabe que el carácter obligatorio de la compra de renunciias con indemnización continúe produciendo efectos ultractivos una vez que se lo ha dejado sin vigencia.<sup>13</sup>***

---

<sup>13</sup> Al respecto, la Corte Constitucional en la Sentencia No. 004-14-SIN-CC de 24 de septiembre de 2014 estableció que: “... la ultractividad de los efectos de determinada norma está definida por la posibilidad que dicha norma logre que su consecuencia sea aplicada más allá del momento en que dejó de pertenecer al ordenamiento jurídico positivo, con independencia de si los hechos que la motivaron se dieron antes o después de dicha derogatoria. Así, si el efecto ultractivo de una norma lesiona lo dispuesto en la Constitución de la República, se abre la posibilidad que la Corte ejerza control constitucional sobre la misma, aunque su período de validez formal ya haya terminado”.



**186.** Así, no existe fundamento alguno para continuar aplicando las condiciones para el reingreso al sector público establecidas en el artículo 14 de la LOSEP a un exfuncionario que cesó en sus funciones por la aplicación obligatoria de la compra de renuncias con indemnización. De igual manera, no corresponde que se mantenga el impedimento para reingresar al sector público en la base de datos del Ministerio de Trabajo a aquellas personas a quienes obligatoriamente se les aplicó esta figura.

**187.** En este punto, esta Corte enfatiza nuevamente que mediante esta acción no le corresponde establecer medidas sobre casos concretos ni encuentra razones suficientes para retrotraer los efectos de la declaratoria de inconstitucional pese a que ha sido expresamente solicitada toda vez que las condiciones institucionales, financieras y administrativas de las instituciones del sector público han cambiado desde la emisión de la norma impugnada. Lo contrario significaría establecer mediante una acción que no le faculta a ello una serie de disposiciones concretas dirigidas a una eventual transición que afectaría en forma desmedida la normal marcha de la administración pública y la aplicación de normas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes conforme los artículos 82 y 226 de la Constitución.”

Cabe mencionar que, la misma Corte Constitucional consideró que la referida aplicación retroactiva de normas podría vulnerar derechos adquiridos en el supuesto *sub judice*, ya que estos deben ser analizados “conforme a las normas vigentes al tiempo en que dicho derecho se originó”, a fin de no modificar potenciales situaciones jurídicas consolidadas.<sup>14</sup>

Ahora bien, el “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para todos los Despedidos con la Inconstitucional Compra de Renuncia Obligatoria.” como el “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para los Despedidos con la Compra de Renuncia Obligatoria mediante Decreto Ejecutivo 813” al tener el mismo objeto y ámbito de aplicación, se da a conocer el análisis establecido en el Informe Técnico-jurídico No Vinculante No. 0308-INV-UTL-AN-2024 del “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para todos los Despedidos con la Inconstitucional Compra de Renuncia Obligatoria.” remitido por la Unidad de Técnica Legislativa mediante Memorando Nro. AN-SG-UT-2024-0492-M de fecha 02 de septiembre de 2024, a la Secretaría General de la Asamblea Nacional.

#### **4.2 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes;**

---

<sup>14</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia No. 1127-16-EP/21, párr. 26; sentencia No. 1596-16-EP/21, párr. 24; sentencia No. 668-17-EP/22 párr. 44.

**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 de Equiparación de Derechos para los Despedidos con la Compra de Renuncia Obligatoria mediante Decreto Ejecutivo 813” no guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido tampoco establece disposiciones sobre la materia, de tal modo que no genera afectación a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la CRE.

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

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

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

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

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

Por su parte, los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República (CRE), hacen referencia a la Política Fiscal de competencia exclusiva del Ejecutivo. En este sentido, dichos artículos -respectivamente-, disponen que “Solo la presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.”, y “Solo por iniciativa de la Función Ejecutiva y mediante

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

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

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

Al analizar, los artículos 1, 2 y 3 del proyecto de ley respecto de extender los efectos del precedente jurisprudencial obligatorio declarado por la Corte Nacional de Justicia en la resolución No. 10-2024 de 5 de junio de 2024 cesados en funciones con la figura de compra de renuncia obligatoria establecida en el decreto Ejecutivo 813.

Al respecto, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia ha especificado que la disposición de no devolución del monto recibido como indemnización por la compra de renuncia obligatoria, contenida en la sentencia No. 26-18-IN/20 y acumulados de la Corte Constitucional del Ecuador, atiende específicamente a los casos de reingreso al sector público, de conformidad con el artículo 14 de la Ley Orgánica de Servicio Público; mas no al reintegro, que se dispone como una medida de reparación cuando la autoridad judicial ha declarado la nulidad del acto administrativo.

Adicionalmente, el Artículo 1 de la Resolución No. 10-2024 de 5 de junio de 2024 que declara la nulidad del acto administrativo que cesa en funciones a un servidor público por la figura de compra de renuncia obligatoria, en aplicación de la sentencia constitucional No. 26-18-IN/20 y acumulados, implica que se retrotraen las cosas al estado anterior, razón por la cual tendrá entre sus efectos el reintegro a su puesto de trabajo, el pago de las remuneraciones dejadas de percibir; y, a su vez, el servidor público deberá devolver el valor total correspondiente a la indemnización por compra de renuncia obligatoria, rubro que se descontará del valor a cancelar por la entidad pública.

Por lo cual ampliar los beneficiarios tal como lo propone este proyecto de ley, incide en gasto público tal como consta en el artículo dos del proyecto de ley, considerando los argumentos y la resolución que establece la Corte Nacional de Justicia a través

de la resolución No. 10-2024 de 5 de junio de 2024, como fundamento de este proyecto de ley.

En este mismo orden del análisis la aplicación de la Disposición Transitoria Primera y Segunda, sobre el accionar del Ministerio de Finanzas y del instituto Ecuatoriano de Seguridad Social solo cabrían en los casos de aplicación de la sentencia constitucional No. 26-18-IN/20 y acumulados, sin ampliar a los beneficiarios, ya que dicha ampliación propuesta en el texto normativo incide en gasto público, y haría inviable la aplicación de estas dos disposiciones transitorias cuando se incremente a los beneficiarios tal como lo establece el artículo 1 del proyecto de ley.

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 al gasto público.

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

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

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley, según los Proponentes, es extender los efectos del precedente jurisprudencial obligatorio declarado por la Corte Nacional de Justicia en la Resolución No. 10-2024 de 5 de junio de 2024, a todos los servidores públicos que fueron cesados en funciones con la figura de la compra de renuncia obligatoria establecida en el Decreto Ejecutivo 813. De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030 con los objetivos: 8 relacionado con promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; y, 16 referente a promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible y construir instituciones eficaces, responsables e inclusivas en todos los niveles.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía

de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

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

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

## V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

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

| REQUISITO                                                                | NORMATIVA                                                                                                            | VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO CON LA LEY                     |
|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|
| Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio | (Artículo 66, número 4 de la CRE; Artículo 30, letra e de la LOFL; Artículo 8 del Reglamento de Técnica Legislativa) | <b>CUMPLE</b><br>(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.<sup>15</sup> (Énfasis añadido)

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

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

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

- Se recomienda adecuar la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- En redacción de los Considerandos se recomienda adecuarlos conforme lo estipula el Artículo 6, letra c) del Reglamento de Técnica Legislativa.
- Es importante considerar que, de acuerdo con la técnica legislativa, el título de la Ley permite la identificación de su objeto de forma precisa, diferenciada y completa, así que el objeto de la Propuesta de la Ley citada es la modificación de dos leyes que se encuentran vigentes, por lo que se sugiere utilizar un único título a la Propuesta Normativa, evitando confusión al lector. Además, se sugiere en los títulos del Proyecto de Ley eliminar el punto (.) que se coloca al final.
- Se recomienda colocar título o rúbrica a todos los artículos propuestos con la finalidad de mantener una estructura homogénea en la Propuesta Normativa.
- Se recomienda adecuar el articulado del Proyecto de Ley conforme lo estipulado en el Reglamento de Técnica Legislativa. Así como se sugiere en el marco de lo dispuesto en los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, cuidar el lenguaje, estilo, gramática, sintáxis, adecuar el contenido de la Propuesta Normativa.
- Se sugiere incluir la palabra “ÚNICA” en la Disposición General, así como en la Disposición Final del Proyecto de Ley.
- Se sugiere adecuar las Disposiciones Transitorias del Proyecto de Ley, conforme lo estipulado en el Artículo 22, letra e) del Reglamento de Técnica Legislativa, así como determinar que el plazo de cada disposición se contará desde la publicación de la ley en el Registro Oficial, con la finalidad de que exista certeza en la aplicación de la norma, salvaguardando el derecho a la seguridad jurídica.

## **VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

El “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para los Despedidos con la Compra de Renuncia Obligatoria mediante Decreto Ejecutivo 813” sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en el Artículo 136 de la Constitución de la República, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el



articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sin embargo, a criterio de esta Unidad, en la Propuesta Normativa se identifica posible incremento del gasto público, al pretender de manera obligatoria ampliar los beneficiarios del precedente jurisprudencial declarado por la Corte Nacional de Justicia en la Resolución No. 10-2024 de 5 de junio de 2024. 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 de Equiparación de Derechos para los Despedidos con la Compra de Renuncia Obligatoria mediante Decreto Ejecutivo 813”.

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 de Equiparación de Derechos para los Despedidos con la Compra de Renuncia Obligatoria mediante Decreto Ejecutivo 813”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:  
GERARDO VLADIMIR  
AGUIRRE VALLEJO

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

|                                               |                   |
|-----------------------------------------------|-------------------|
| Elaborado por:                                | Estefanía Vallejo |
| Análisis económico:                           | Andrés Moyón      |
| Revisión de composición formal del documento: | Inés Tonato       |

**ANEXO 1**  
**EXTRACTO DEL PROYECTO**

|                                      |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|--------------------------------------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>NOMBRE PROYECTO</b>               | <b>DEL</b> | "Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para los Despedidos con la Compra de Renuncia Obligatoria mediante Decreto Ejecutivo 813"                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| <b>PROPONENTES</b>                   |            | Asambleístas María Mercedes Erbs Estupiñán y Paúl Fernando Buestán Carabajo                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>FECHA PRESENTACIÓN</b>            | <b>DE</b>  | 18 de septiembre de 2024                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| <b>MATERIA</b>                       |            | Laboral                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <b>OBJETIVO PROYECTO</b>             | <b>DEL</b> | Extender los efectos del precedente jurisprudencial obligatorio declarado por la Corte Nacional de Justicia en la Resolución No. 10-2024 de 5 de junio de 2024, a todos los servidores públicos que fueron cesados en funciones con la figura de la compra de renuncia obligatoria establecida en el Decreto Ejecutivo 813.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO</b> |            | <p>Contiene: Exposición de Motivos; siete considerandos; seis artículos; una disposición general; dos disposiciones transitorias; y, una disposición final.</p> <p>El Proyecto de Ley pretende crear una Ley para establecer los efectos derivados de la Resolución No. 10-2024 de la Corte Nacional de Justicia, que se aplicarán para: a) Aquellos servidores públicos que hayan seguido acciones en la vía contencioso administrativa o constitucional; b) Aquellos servidores públicos que hayan acudido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH); c) Aquellos servidores públicos cuyos procesos se hayan declarado en abandono; y, d) Aquellos servidores públicos que no hayan seguido ninguna de las vías mencionadas, siempre y cuando se encuentren en la misma situación de hecho que los beneficiarios del precedente jurisprudencial obligatorio.</p> <p>Para los casos de aquellas entidades que hayan sido absorbidas o disueltas se dispone que las nuevas entidades o las que las reemplazaron sean las que cumplan lo dispuesto en el precedente jurisprudencial obligatorio y en esta ley con todos los servidores que formaron parte de esas instituciones al momento del despido hayan o no hayan iniciado acciones judiciales de cualquier naturaleza.</p> <p>La entidad rectora en materia laboral del país proveerá la información constante en la base de datos que mantiene en sus archivos institucionales respecto a los despedidos a nivel nacional para viabilizar el cumplimiento de la ley.</p> <p>La Cancillería dispondrá a todos los consulados y oficinas consulares del Ecuador en el mundo que se publique en sus oficinas, en sus redes sociales y en cualquier medio de difusión individual o masiva la vigencia de esta ley para que de ser el caso presten toda la colaboración requerida por los migrantes ecuatorianos en el mundo que hayan sido despedidos con el Decreto Ejecutivo 813.</p> <p>La Procuraduría General del Estado, requerirá inmediatamente y de manera formal a todas las entidades públicas la información que</p> |

|                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                        | <p>contenga los valores que cada entidad haya tenido que erogar, los datos de identificación y cualquier otra información que sea útil para iniciar, tramitar y concluir los respectivos procesos de repetición en contra de los responsables.</p> <p>Esta información deberá publicarse en los portales digitales de la institución y mantenerse actualizada.</p> <p>Se establece como causal de destitución el incumplimiento en que incurran las autoridades, funcionarios, representantes o personeros de las entidades que deben ejecutar acciones para cumplir lo dispuesto en la presente Ley Orgánica.</p> <p>Una vez aprobada la Ley, el Ministerio de Finanzas iniciará los trámites administrativos pertinentes para transparentar los valores impagos a los servidores despedidos según el Decreto Ejecutivo 813, conforme la Resolución No.10-2024 de 5 de junio de 2024.</p> <p>En el plazo de seis meses el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, ejecutará las acciones necesarias para que a los servidores despedidos con el Decreto Ejecutivo 813, se les reconozca precedente jurisprudencial obligatorio declarado por la Corte Nacional de Justicia en la Resolución No. 10-2024 de 5 de junio de 2024.</p> |
| <b>CONCLUSIONES</b>    | <p>El “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para los Despedidos con la Compra de Renuncia Obligatoria mediante Decreto Ejecutivo 813” sujeto a análisis, cumple con los requisitos formales establecidos en el Artículo 136 de la Constitución de la República, es decir, se refiere a una sola materia; está presentado al Presidente de la Asamblea Nacional; tiene exposición de motivos; contiene el articulado y la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.</p> <p>Sin embargo, a criterio de esta Unidad, en la Propuesta Normativa se identifica posible incremento del gasto público, al pretender de manera obligatoria ampliar los beneficiarios del precedente jurisprudencial declarado por la Corte Nacional de Justicia en la Resolución No. 10-2024 de 5 de junio de 2024. En consecuencia, podría afectar el mandato establecido en el Artículo 135 de la Constitución, que otorga iniciativa legislativa exclusiva a la Presidenta o Presidente de la República para la presentación de los proyectos de ley que incrementen el gasto público.</p>                                                                                                      |
| <b>RECOMENDACIONES</b> | <p><b>a) Considerar</b>, los criterios establecidos en el presente Informe; y,</p> <p><b>b) No Calificar</b> el “Proyecto de Ley Orgánica de Equiparación de Derechos para los Despedidos con la Compra de Renuncia Obligatoria mediante Decreto Ejecutivo 813”.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

Elaborado por: MEVB