



F01v03-PRO-GLE-FDL-001
INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No.- 0475-INV-UTL-AN-2024

Quito, D.M., 31 de diciembre de 2024

Proponente: Asambleísta John Polanco Lara

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 9, Inhabilidad Especial por Mora”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 04 de diciembre 2024, el señor asambleísta John Polanco Lara, mediante Oficio Nro. AN-RVJ-0042-2024, con trámite Nro. 459769, remite a la señorita Viviana Veloz Ramírez, Presidenta de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 9, Inhabilidad Especial por Mora”, 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; y su alcance con Memorando Nro. AN-PLJE-2024-0115-M de fecha 17 de diciembre 2024.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional mediante Memorando AN-SG-2024-5441-M de 09 de diciembre 2024, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante de la Unidad de 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; y remite el alcance presentado por el Asambleísta con el Memorando AN-SG-2024-5627-M de fecha 18 de diciembre 2024.

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 REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por el Asambleísta John Polanco Lara, con el respaldo de veintiocho (28) asambleístas, que corresponde al veinte (20) % 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.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, sí le corresponde al Asambleísta John Polanco Lara, en razón de que no crea, modifica o suprime impuestos; tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país; ni establece, modifica, exonera o extingue impuestos, por lo que es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

El principio de unidad de materia está consagrado en el artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador, al prescribir que “Los proyectos de ley

deberán referirse a una sola materia (...). Esta misma disposición se encuentra contemplada en el artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Este principio es esencial en la formación de una ley, pues para que se cumpla es necesario que la norma sea clara, coherente y que todos sus articulados guarden una relación entre sí.

De manera que, este principio busca delimitar la discusión de un proyecto de ley, de tal forma que el mismo sea razonable, así se da cumplimiento al Artículo 116 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y a lo resuelto por la Corte Constitucional del Ecuador, en **Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado**, que indica:

“Respecto de la intensidad con la que debe realizarse dicho examen de proporcionalidad, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que 'el juicio de constitucionalidad por presunta violación al principio de unidad de materia verificara la existencia de una relación de conexidad entre la norma cuestionada "(...) y la materia respectiva, haciendo un control de intensidad intermedia que garantice las competencias legislativas en la construcción de la norma, a la vez que resguarde el principio de unidad de materia legislativa'. Esta intensidad intermedia en el examen de proporcionalidad implica que, al analizar la conexidad entre todas las disposiciones de la ley demanda, esta Corte deberá cuidarse 'de no aplicar criterios tan laxos como para justificar cualquier tipo de conexidad, aun si esta no sea razonable', por lo que dicho principio 'solo resultaría vulnerando cuando un precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley que hace parte'. Por todo esto, 'una concepción estricta del principio de unidad de materia no es constitucionalmente adecuada', sino una concepción intermedia (...).”

Esta misma Corte ha resuelto de manera reiterada que: **“el principio de unidad de materia solo resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trata se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que se hace parte” Énfasis añadido**; y, en consecuencia se han rechazado acciones de inconstitucionalidad dirigidas contra leyes que abordan diversos temas en un solo cuerpo, asuntos tributarios, laborales y civiles en un mismo cuerpo legal.



Por lo que, el alcance del inciso quinto del artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa debe adoptarse en ese mismo sentido, conforme a los precedentes jurisprudenciales que han desarrollado su alcance. Por tanto, procede plenamente el presente proyecto.

Bajo estas consideraciones, el proyecto de ley cumple con el principio de unidad de materia, pues todas sus disposiciones se refieren a un solo tema, que es evitar el impedimento de ejercer cargo público a quien mantenga deudas con el estado, siempre que suscriba un convenio de pagos.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: LABORAL. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El precitado “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 9, Inhabilidad Especial por Mora”, contiene: exposición de motivos, quince (15) considerandos, un artículo, una disposición final. Por lo tanto, cumple con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían

El Proyecto de Ley en mención, contiene la determinación clara y precisa del articulado que se va a proponer. En consecuencia, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.5 Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que se justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los

Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

Por consiguiente, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.

3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

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

Con fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 9, Inhabilidad Especial por Mora”, constituiría una norma de carácter Orgánica, toda vez que con su contenido pretende reformar una norma de la misma jerarquía.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleísta John Polanco Lara	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE

Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	CUMPLE

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 partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta norma fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad.

Es importante tomar en cuenta que la Corte Constitucional en la **Sentencia Nro. 54-17-IN/22** se pronuncia sobre la necesidad de la **claridad** de manera que esta sea adoptada dentro del procedimiento legislativo al mencionar lo siguiente:

“[la] claridad, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma.

*Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, **el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica**”.*

Como sostiene la Corte Constitucional sería entonces un derecho de las personas “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”¹.

El Artículo 3, número 1 de la Carta Magna, señala como uno de los deberes primordiales del Estado el “Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social, y el agua para sus habitantes”. En este sentido para cumplir con esa finalidad el Estado ha dotado ciertas garantías, entre las cuales están las normativas, de política pública y las jurisdiccionales. En referencia a las garantías normativas, el Artículo 84 señala “(...) La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades. En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas, ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución. (...)”.

El derecho al trabajo está consagrado en la Constitución de la República 2008, al ser denominado como un derecho, un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a todas las personas el respeto a su dignidad, una remuneración justa, y condiciones de trabajo saludables y equitativas, esto conforme lo dispone el Artículo 33 de la norma suprema, basado en principios fundamentales, como el de la No discriminación, Remuneración justa, Seguridad laboral, e Igualdad de Oportunidades.

El Estado garantiza la seguridad social como un derecho irrenunciable de los trabajadores, promoviendo un sistema universal y solidario. En general, la

¹ Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Constitucional Nro. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párrafo 53.



Constitución del Ecuador enfatiza la protección de los derechos laborales, promoviendo condiciones de trabajo dignas, estables y justas, mientras refuerza el papel del Estado como garante y promotor del empleo y la seguridad social.

A partir de la declaratoria de emergencia sanitaria desde marzo del año 2020 y la grave crisis sanitaria que atravesó el país y el mundo, causada por la Pandemia COVID-19 se evidenció que un alarmante porcentaje de ciudadanos que se encontraban en el sector público, recibieron las notificaciones con la terminación unilateral del contrato de servicios ocasionales, incluso personal que era indispensable en hospitales públicos, tanto del sistema nacional de salud, como del sistema de seguridad social, fueron despedidos de esas instituciones de salud.²

Se debe precisar que el ingreso a las instituciones publicas en las que deben cumplir requisitos de legalidad y formalidad, han sido en algunos casos, el impedimento para que los ciudadanos puedan ingresar a prestar sus servicios en el sector público, impidiendo obtener una fuente de ingreso para el futuro funcionario y por ende para su familia. El proyecto de ley propone una reforma de la LOSEP que evite que quien mantenga deudas con el estado no sea impedido de ser contratado.³

Conforme la propuesta de reforma en los dos párrafos anteriores, tomados de la exposición de motivos, se debe tomar en cuenta que aquellos servidores públicos en ejercicio de sus funciones, o aquellos postulantes a cargos públicos, que sean deudores con instituciones del estado, y que se comprometan a cubrir valores mediante la suscripción de un convenio o facilidades de pago suscrita entre el deudor y acreedor, conforme lo establece el Código Orgánico Administrativo, mientras cumplan con sus obligaciones, estarán habilitados para desempeñar cargo público, y de esta manera se respete su derecho fundamental al trabajo, que constituye una necesidad humana y debe estar tutelada por el estado.

De acuerdo con **UNICEF Ecuador 2022**, en su publicación “Los Efectos de la pandemia en el bienestar de los hogares en Ecuador”, en 2022, la pérdida de empleo afectó a más a los hogares con niñas y niños (52%), por encima del promedio nacional (43%) y de la proporción de hogares sin niños (32%). Esto

² Exposición de Motivos, pag.2

³ Exposición de Motivos pag.3

produce una recuperación económica lenta y desigual. Casi 8 de cada 10 hogares con niños y niñas reportó tener menos ingresos, mientras que en los hogares sin niños esto ocurrió en 6 de cada 10. Esta tendencia se ha mantenido desde 2020. Similar a los resultados de rondas anteriores, aproximadamente 4 de cada 10 hogares cree que es más probable que sus ingresos se reduzcan en los próximos 3 meses. A febrero de 2022, un mayor número de hogares considera más probable que pierdan el empleo (de 33% a 42%). Para afrontar la crisis, pedir préstamos a sus familiares o amigos es la principal estrategia de supervivencia de los hogares (57%), después de dejar de comprar medicamentos, no pagar renta, servicios básicos o deudas adquiridas anteriormente en el sistema financiero. Además, la migración se mantiene como una alternativa para enfrentar la crisis, primordialmente entre los hogares con niñas y niños y los hogares urbanos con educación superior.

Según la Docente de UNIANDES, **Laura Ochoa Escobar**, Ingeniera Informática y Magíster en Informática Empresarial, en su publicación “La crisis económica ante la pandemia COVID-19 en el Ecuador, periodo 2021”, en la cual, analiza el escenario económico de Ecuador en el contexto de la pandemia generada por el COVID-19. “(...) La pandemia está causando una gran conmoción dentro del estado ecuatoriano, el gran déficit económico que el Ecuador hoy en día está pasando es algo que nos pone al pueblo ecuatoriano en la mira de caer en una terrible crisis. La necesidad de conocer este tema es probablemente por el impacto que ha tenido dentro del desempleo, salud y educación y también el impacto corruptivo vive ante funcionarios antiéticos. Los estragos económicos del coronavirus ya se sienten en la economía ecuatoriana, la cual no solo está afectando al gobierno, sino a toda la población ecuatoriana yendo a partir de “El trabajo”, siendo algo indispensable solventar gastos de familias ecuatorianas. La disminución de salarios para mantener en pie al Ecuador es algo fatídico entrometerse en el salario de una persona que con su salario lleva el pan a su casa. (...)”; “(...) La crisis económica llegó a afectar a entidades educativas, haciendo un recorte de salario y generando desempleo para aquellas personas que hayan estado ejerciendo su docencia no como profesor titular sino como una persona contratada. Las entidades privadas también tuvieron que cerrar sus puertas, ya que, en materia educativa privada, los estudiantes no tuvieron acceso a la educación por la falta de recurso económico. (...)”

La crisis económica en el Ecuador también se da por la falta de productividad. El país entró en un estado de “coma”; es decir, se paralizó totalmente, ante una pandemia que nadie esperaba; por tanto, el índice de desempleo día tras día se



desarrolla más, por la falta de recurso para pagar a los trabajadores (**Oyarvide-Ramírez, et al. 2021**).

La pandemia de COVID-19 tuvo un impacto significativo en el mercado laboral ecuatoriano, evidenciado por varios indicadores clave:

Según el **Diario el País**, la tasa de desempleo aumentó del 3,8% en diciembre de 2019 al 5% en diciembre de 2020, alcanzando un pico del 13,3% en junio de 2020. Precariedad laboral: En agosto de 2020, el 83% de la fuerza laboral se encontraba desempleada o en condiciones laborales precarias, con solo el 17% de la población económicamente activa en empleos que cumplieran con los requisitos legales mínimos

Estudios de la **Universidad San Francisco de Quito (USFQ)**, a causa del Covid-19, La proporción de trabajadores con empleo adecuado disminuyó del 38,8% en diciembre de 2019 al 30,8% en diciembre de 2020, el Subempleo: La tasa de subempleo aumentó del 17,8% en 2019 al 22,7% en 2020.

De acuerdo a información del **Diario el Comercio**, se estima que durante la pandemia se perdieron aproximadamente 532.359 empleos a tiempo completo en comparación con 2019.

La reforma planteada está encaminada de manera general hacia la inserción y reactivación laboral para aquellas personas que se encuentran laborando en el sector público o aquellas que pudieren postular a un cargo público, y que por mantener una deuda con las instituciones públicas o se encuentren dentro de procesos coactivos y consten en estatus de inhabilidad para ejercer cargo público, puedan acceder a la suscripción de convenios de pago, de manera que ese estatus, no sea un motivo por el que mantengan una prohibición de ocupar un cargo público, y que esa reactivación laboral sea un beneficio a corto plazo y no signifique un impedimento que le permita el goce pleno de su derecho constitucional al trabajo, por lo que en resumen el articulado de la propuesta de reforma, no se contrapone a la Constitución, no afecta a la norma vigente, ni es incompatible, o se va en contra de derechos humanos y garantías.

Por todos los considerandos anteriormente citados y analizados, el Proyecto de Ley propuesto, **CUMPLE** con los requisitos formales para efectos de calificación, desde el enfoque Técnico-Jurídico formal, establecidos en el Artículo 136 de la



Constitución de la República y artículos 54, número 1, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley no refleja un uso lingüístico discriminatorio, en consecuencia, desde esta perspectiva, no afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 9, Inhabilidad Especial por Mora”, tiene como finalidad reactivar a personas que por motivo de la crisis sanitaria COVID 19 o por falta de empleo han caído en deudas con instituciones públicas, buscando su reactivación laboral y financiera.

Al respecto se señala que: la Norma Propuesta 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 Constitución de la República del Ecuador.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y

oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 9, Inhabilidad Especial por Mora”, se concluye que, no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la CRE.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

Del análisis de la Propuesta normativa, se puede precisar que su desarrollo normativo no constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido no establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.6 Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

Finalmente, el Proyecto de Ley en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, respecto de 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. Se desprende que el presente Proyecto de Ley **NO** genera afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

4.7 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 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: (...) 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.”

Por otro lado, y alineadas a estas Disposiciones, están los artículos 261.5 y 303 de la Constitución de la República, los cuales se relacionan a la Política Monetaria, que también es de competencia exclusiva del Ejecutivo. Dichos artículos -respectivamente-, disponen que “El Estado central tendrá competencias exclusivas sobre: (...) 5. Las políticas económica, tributaria, aduanera, arancelaria; fiscal y monetaria; comercio exterior y endeudamiento.”, y “La formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva y se instrumentará a través del Banco Central. [...] La ejecución de la política crediticia y financiera también se ejercerá a través de la banca pública.”

En este sentido, y sobre la base del análisis realizado de conformidad con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República, se determina que en el “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 9, Inhabilidad Especial por Mora”:

- NO se identifica modificación o supresión de impuestos, tasas y/o contribuciones.
- NO se identifica incremento del gasto público.

4.8 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 Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 9, Inhabilidad Especial por Mora”, podría estar relacionado con los siguientes Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030:

Objetivo 8: Promover el crecimiento económico sostenido inclusivo y sostenible el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos; y;

Objetivo 16: Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a 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, 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.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con el Plan Nacional de Desarrollo, con los siguientes objetivos:

Objetivo 6: Incentivar la generación de empleo digno; y;

Objetivo 9: Propender la construcción de un Estado eficiente, transparente y orientado al bienestar social.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones al 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.⁴ (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención de la o el legislador, 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:

5.1 En cuanto al Reglamento de Técnica de Legislativa en su Artículo 6 “Requisitos constitucionales y legales” determina que, para que el proyecto sea tramitado deberá cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución de la República y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, es decir: “ **c) Tener suficiente**

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

exposición de motivos y considerandos.- La exposición de motivos es el conjunto de motivaciones, razones, fundamentos fácticos y técnicos que determinan la necesidad de adoptar una regulación propuesta y no otra, El contenido mínimo será el siguiente: antecedentes del problema o la necesidad social; la situación que se pretende transformar; las razones por las que no puede modificarse la situación existente mediante las leyes en vigencia; las características de la norma; los objetivos y fines propuestos con la nueva ley; resumen sucinto de su contenido; análisis y valoración técnica de factores económicos y sociales; y, los potenciales impactos del proyecto de ley. (énfasis añadido).

5.1.1 Respecto a la propuesta, se observa que la misma debería profundizar su análisis en la exposición de motivos y considerandos, para cumplir con los requisitos básicos formales constitucionales y de Técnica Legislativa.

Es importante recalcar, que la exposición de motivos debe explicar los principios a los que responde la reforma, la finalidad perseguida, y en general, declarar los motivos que le han conducido a adoptar esa regulación, de carácter meramente justificativo, se expliquen las razones que han movido a su adopción y que inspiran su orientación, debiendo hacer comprender la determinación de las necesidades o exigencias que trata de satisfacer la iniciativa legislativa, por lo tanto, obligatoriamente esta exposición deberá contener las siguientes características:

- La situación que se pretende modificar
- Las razones por las que no pueden alcanzarse con la legislación vigente
- Las características de la norma que se va a reformar
- La adecuación de la misma a los fines perseguidos
- La valoración o determinación en cifras de los factores estadísticos, económicos y sociales que concurren en este caso.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 9, Inhabilidad Especial por Mora” sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- a) Dispone de iniciativa legislativa;
- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,
- e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

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

1. **Considerar**, los criterios y análisis establecidos en el presente Informe;
2. **Calificar**, “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 9, Inhabilidad Especial por Mora”; y,
3. **Designar**, para su trámite a la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, quien es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

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 a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 9, Inhabilidad Especial por Mora”.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
GERARDO VLADIMIR
AGUIRRE VALLEJO

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



Elaborado por:	Ab. Henry Borja G.
Análisis económico:	Econ. Andrés Moyón.
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato.

ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 9, Inhabilidad Especial por Mora”
PROPONENTE	Asambleísta John Polanco Lara
FECHA DE PRESENTACIÓN	4 de diciembre del 2024 Alcance 17 de diciembre de 2024
MATERIA	Laboral
OBJETIVO DEL PROYECTO	El Proyecto busca reformar Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP), encaminada de manera general hacia la inserción y reactivación laboral para aquellas personas que se encuentran laborando en el sector público o aquellas que pudieren postular a un cargo público, y que por mantener una deuda con las instituciones públicas o se encuentren dentro de procesos coactivos y consten en estatus de inhabilidad para ejercer cargo público, puedan acceder a la suscripción de convenios de pago, de manera que ese estatus, no sea un motivo por el que mantengan una prohibición de ocupar un cargo público, y que esa reactivación laboral sea un beneficio a corto plazo y no signifique un impedimento que le permita el goce pleno de su derecho constitucional al trabajo
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	<p>Contiene: exposición de motivos, quince (15) considerandos, un artículo, una disposición final.</p> <p>A partir de la declaratoria de emergencia sanitaria desde marzo del año 2020 y la grave crisis sanitaria que atravesó el país y el mundo, causada por la Pandemia COVID-19 se evidenció que un alarmante porcentaje de ciudadanos, que se encontraban en el sector público recibieron las notificaciones con la terminación unilateral del contrato de servicios ocasionales, incluso personal que era indispensable en hospitales públicos, tanto del sistema nacional de salud, como del sistema de seguridad social, fueron despedidos de esas instituciones de salud.</p> <p>Se debe precisar que el ingreso a las instituciones públicas en las que deben cumplir requisitos de legalidad y formalidad, han sido en algunos casos, el impedimento para que los ciudadanos puedan</p>

	<p>ingresar a prestar sus servicios en el sector público, impidiendo obtener una fuente de ingreso para el futuro funcionario y por ende para su familia. El proyecto de ley propone una reforma de la LOSEP que evite que quien mantenga deudas con el estado no sea impedido de ser contratado.</p> <p>Conforme la propuesta pretende que aquellos servidores públicos en ejercicio de sus funciones, o aquellos postulantes a cargos públicos, que sean deudores con instituciones del estado, y que se comprometan a cubrir valores mediante la suscripción de un convenio o facilidades, conforme lo establece el Código Orgánico Administrativo, cumplidas estas obligaciones serán habilitados para desempeñar cargo público, respetando su derecho fundamental al trabajo, que constituye una necesidad humana y debe estar tutelada por el estado.</p>
<p>CONCLUSIONES</p>	<p>El “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 9, Inhabilidad Especial por Mora” sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</p>
<p>RECOMENDACIONES</p>	<p>Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Considerar, los criterios y análisis establecidos en el Informe Técnico-jurídico No Vinculante emitido por la Unidad de Técnica Legislativa; 2. Calificar, “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público, Artículo 9, Inhabilidad Especial por Mora”; 3. Designar, para su trámite a la Comisión Especializada Permanente del Derecho al Trabajo y a la Seguridad Social, quien es competente para tratar este tipo de proyectos de ley, de acuerdo con el Artículo 21, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Elaborado por: HABG

ANEXO 2

“PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO, ARTICULO 9, INHABILIDAD ESPECIAL POR MORA”

Proponente: Asambleísta John Polanco Lara

El precitado Proyecto de Ley modifica reforma un artículo de la Ley Orgánica del Servicio Público. El artículo que es objeto de la Propuesta, se detalla en el siguiente Cuadro y, para una mejor apreciación, se resalta la reforma establecida:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Art. 9.- Inhabilidad especial por mora.- Se incurre en inhabilidad especial por mora para el ingreso al servicio público, cuando las personas se encuentren en mora con el Gobierno Nacional, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Servicio de Rentas Internas, Banco Central del Ecuador, instituciones financieras abiertas o cerradas pertenecientes al Estado, entidades de derecho privado financiadas con el cincuenta por ciento (50 %) o más con recursos públicos, empresas públicas o, en general, con cualquier entidad u organismo del Estado; o, que sean deudores del Estado por contribución o servicio que tenga un año de ser exigible; o, que se encuentren en estado de incapacidad civil judicialmente declarada.</p> <p>Se exceptúan los nombramientos expedidos o contratos celebrados a favor de personas que se encuentran en mora con entidades o empresas públicas e</p>	<p>Artículo 1.- Sustitúyase el artículo 9 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público por el siguiente texto:</p> <p>Art. 9.- Inhabilidad especial por mora.- Se incurre en inhabilidad especial por mora para el ingreso al servicio público, cuando las personas se encuentren en mora con el Gobierno Nacional, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Servicio de Rentas Internas, Banco Central del Ecuador, instituciones financieras abiertas o cerradas pertenecientes al Estado, entidades de derecho privado financiadas con el cincuenta por ciento (50 %) o más con recursos públicos, empresas públicas o, en general, con cualquier entidad u organismo del Estado; o, que sean deudores del Estado por contribución o servicio que tenga un año de ser exigible; o, que se encuentren en estado de incapacidad civil judicialmente declarada.</p> <p>Se exceptúan los nombramientos expedidos, de prestación de servicios ocasionales o contratos de servicios profesionales celebrados a favor de</p>

<p>que administren recursos públicos, si previo a la obtención del nombramiento o contrato, se hace constar en la declaración patrimonial juramentada de inicio de gestión, el detalle de la deuda y del convenio o facilidades de pago suscrito entre el deudor y el acreedor.</p> <p>No podrá aducirse inhabilidad especial por mora en ejercicio de funciones ni como falta disciplinaria o causal de remoción de la servidora o del servidor público.</p> <p>LO TESTADO SE ELIMINA</p>	<p>personas que se encuentran en mora con entidades o empresas públicas que se comprometan mediante declaración patrimonial juramentada de inicio de gestión, a cubrir los valores adeudados mediante la suscripción de un convenio o facilidades de pago suscrito entre el deudor y el acreedor, conforme lo establece el Código Orgánico Administrativo.</p> <p>No podrá aducirse inhabilidad especial por mora en ejercicio de funciones ni como falta disciplinaria o causal de remoción de la servidora o del servidor público.</p>
	<p>DISPOSICIÓN FINAL: La presente Ley Orgánica Reformativa, entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.</p> <p>Dado y suscrito en la ciudad de Quito Distrito Metropolitano de Quito a los xx días del mes xx del año 2024.</p>

Elaborado por: DAGV