REPÚBLICA DEL ECUADOR
Asamblea Nacional

RL-2023-2025-105

EL PLENO

CONSIDERANDO:

Que el artículo 1 de la Constitución de la República señala que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico;

Que el artículo 11.8 de la Constitución de la República garantiza que el contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas; que el Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio; y, que será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.;

Que el artículo 11.9 determina que el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.;

Que el artículo 226 de la Constitución de la República dispone que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.;

Que el artículo 237 de la Constitución de la República dispone que Corresponderá a la Procuraduría General del Estado, además de las otras funciones que determine la ley: 3. El asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, en

aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos.;

Que el artículo 315 de la Constitución de la República dispone que las empresas públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.;

Que el artículo 326 de la Constitución de la República determina que el derecho al trabajo se sustenta entre otros principios en los siguientes: 2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario; 3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.;

Que el artículo 436 de la Constitución de la República determina que la Corte Constitucional será la máxima instancia de interpretación de la Constitución y que es el órgano competente para conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo y por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado.;

Que la Ley Orgánica del Servicio Público dispone en su artículo 3 dispone que en las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Que la Ley Orgánica de Empresas Públicas determina en su artículo 4.- Definiciones.- Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de

autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión.;

Que la Ley Orgánica de Empresas Públicas determina en su artículo 17 dispone que el Ministerio de Relaciones Laborales, a través de firmas externas especializadas realizará el control posterior (ex post) de la administración del recurso humano y remuneraciones conforme a las normas y principios previstos en esta Ley y las demás normas que regulan la administración pública. El informe de dicha firma será puesto en conocimiento del Directorio, para que éste disponga las medidas correctivas que sean necesarias, de ser el caso.;

Que la Ley Orgánica de Empresas Públicas determina en su artículo 18.b. que son Servidores Públicos de Carrera.- Personal que ejerce funciones administrativas, profesionales, de jefatura, técnicas en sus distintas especialidades y operativas, que no son de libre designación y remoción que integran los niveles estructurales de cada empresa pública: y, en el literal c. que son Obreros.- Aquellos definidos como tales por la autoridad competente, aplicando parámetros objetivos y de clasificación técnica, que incluirá dentro de este personal a los cargos de trabajadoras y trabajadores que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y de especialización industrial de cada empresa pública.

Que la Ley Orgánica de Empresas Públicas dispone en su artículo Art. 32.- Solución De Controversias.- Las controversias que se originaren de las relaciones laborales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad del trabajo o los jueces de trabajo competentes, quienes para el efecto observarán las disposiciones especiales previstas en este Título.;

Que la Ley Orgánica de Empresas Públicas dispone en artículo 33.- Normas Supletorias.- En todo lo no previsto expresamente en este Título y siempre que no contraríe los principios rectores de la administración del talento

humano de las empresas públicas, se estará a lo que dispone la Codificación del Código de Trabajo en lo relativo a la contratación individual.;

Que el Código Orgánico Administrativo en su artículo 31 garantiza: Derecho fundamental a la buena administración pública. Las personas son titulares del derecho a la buena administración pública, que se concreta en la aplicación de la Constitución, los instrumentos internacionales, la ley y este Código.;

Que el Código Orgánico Administrativo garantiza en su artículo 32, derecho de petición.- Las personas tienen derecho a formular peticiones, individual o colectivamente, ante las administraciones públicas y a recibir respuestas motivadas, de forma oportuna.;

Que el Código Orgánico Administrativo garantiza en su artículo 33 debido procedimiento administrativo.- Las personas tienen derecho a un procedimiento administrativo ajustado a las previsiones del ordenamiento jurídico.;

Que el Código Orgánico Administrativo garantiza en su artículo 35 remoción de los obstáculos en el ejercicio de los derechos.- Los servidores públicos responsables de la atención a las personas, del impulso de los procedimientos o de la resolución de los asuntos, adoptarán las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de las personas.;

Que el Código del Trabajo garantiza en su artículo 4 irrenunciabilidad de derechos.- Los derechos del trabajador son irrenunciables. Será nula toda estipulación en contrario.

Que el Código del Trabajo garantiza en su artículo 5 Protección judicial y administrativa.- Los funcionarios judiciales y administrativos están

obligados a prestar a los trabajadores oportuna y debida protección para la garantía y eficacia de sus derechos.

Que el Código del Trabajo garantiza en su artículo 7 Aplicación favorable al trabajador.- En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, los funcionarios judiciales y administrativos las aplicarán en el sentido más favorable a los trabajadores.

Que el Código del Trabajo determina en su artículo 9 concepto de trabajador.- La persona que se obliga a la prestación del servicio o a la ejecución de la obra se denomina trabajador y puede ser empleado u obrero.;

Que la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado en su artículo 3 determina que corresponde privativamente al Procurador General del Estado las siguientes funciones: e) Absolver consultas y asesorar a los organismos y entidades del Sector Público, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico. El pronunciamiento será obligatorio para la administración pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta Ley;

Que con fecha 30 de abril de 2009 el presidente de la República promulgó el Decreto Ejecutivo 1701, publicado en el Registro Oficial Nro. 592 de fecha 18 de mayo del 2009, en su punto 1.1. dispone: La calificación de obreras y obreros sujetos al Código del Trabajo y por ende a la contratación colectiva de trabajo, estará a cargo de la secretaría Nacional Técnica de Desarrollo de Recursos Humanos y Remuneraciones del Sector Público - SENRES.;

Que con fecha 18 de enero de 2010 el Presidente de la República promulgó el Decreto Ejecutivo 225, publicado en el Registro Oficial Nro. 123 de fecha Jueves 4 de Febrero del 2010, dispone en su Art. 2.- A continuación del

número 1.1 del Art. 1, agréguense los siguientes: "1.1.1 PARAMETROS DE CLASIFICACION DE SERVIDORES Y OBREROS 1.1.1.1.- Para efectos de la aplicación de lo previsto en este decreto, serán considerados como servidoras y servidores, aquellas personas que realicen actividades de representación, directivas, administrativas o profesionales, de conformidad a lo establecido en el número 16 del Art. 326 de la Constitución de la República, los que estarán sujetos a las leyes que regulan la administración pública; los trabajadores y trabajadoras, empleados y técnicos que de manera directa formen parte de los procesos operativos, productivos y/o de especialización industrial, en cada institución o empresa pública, serán considerados obreros regulados por el Código del Trabajo.;

Que el Decreto Ejecutivo número 225 dispone: 1.1.1.3.- Las personas que realizan funciones de supervisión prioritariamente de nivel administrativo estarán sujetos al ámbito de la LOSCCA y/o a las leyes que regulan la administración pública, los demás supervisores se regirán por las normas del Código de Trabajo.;

Que el Decreto Ejecutivo 225 dispone: 1.1.1.4.- Por la naturaleza de las actividades que realizan, son trabajadores sujetos al Código del Trabajo: conserjes, auxiliares de enfermería, auxiliares de servicios, telefonistas, choferes, operadores de maquinaria y equipo pesado e industrial, ayudantes de las categorías indicadas en este numeral, guardias, personal de limpieza, mensajeros, técnicos en relación a las actividades descritas en este párrafo, recaudadores de recursos económicos del sistema de transporte y otros de similar naturaleza.

Que la Corte Constitucional en sentencia número: SENTENCIA N.0 007-11-SCN-CC CASO N.° 0086-10-CN determinó: "Por mandato del artículo 315 de la Constitución de la República, las empresas públicas deben funcionar como sociedades de derecho público y con criterios empresariales,

económicos, sociales y ambientales. De esta manera, el constituyente, en base a los principios mencionados, ha previsto que el Estado constituya <empresas> en el estricto sentido de la palabra, las cuales para poder competir con la empresa privada, deberán ser manejadas con criterios similares a los de estas últimas, precisamente para poder adaptarse a la dinámica y versatilidad del mercado que exige flexibilidad administrativa para adoptar las decisiones necesarias para hacer realidad los objetivos planteados para estas entidades, constituyendo su funcionamiento una de las formas de organización de la producción en la economía, esto es, las empresariales públicas. Conforme se observa, lo que ha procurado el constituyente para que efectivamente las empresas públicas no compitan en inferioridad de condiciones con el resto de empresas, es que éstas sean manejadas de diferente manera que la administración general, pues las empresas públicas buscan, entre otros objetivos, ser competitivas y con alta rentabilidad social y rendimiento, siendo una forma de gestión de recursos para lograr la consecución de los objetivos para los que fue creado el Estado, esto es, la realización de los derechos de sus coasociados. Esta norma constitucional dispone que el Estado constituya empresas de carácter público para el desarrollo de diversas actividades. Al efecto se ha dispuesto que sea la ley –delegación expresa al legislador- la que regule su organización y funcionamiento. Asimismo, el legislador de forma expresa cuenta con la potestad normativa de configuración de las normas al respecto, con los límites que le imponen los preceptos constitucionales.

Que la sentencia citada ut supra también manifiesta: "En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 425 de la Constitución, la Ley Orgánica de Empresas Públicas es el primer instrumento jurídico de índole infra constitucional a ser observado y aplicado en esta rama de la administración pública, y en caso de existir una antinomia con alguna otra norma de la administración pública que también posea el carácter de orgánica, dicho conflicto podrá ser solucionado de acuerdo a los criterios

establecidos en el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional."

Que con base a la sentencia citada ut supra, el Procurador General del Estado ante la consulta realizada mediante OF. PGE. N°: 14861 de 27- 09-2013, sobre el régimen laboral de los servidores de carrera de las empresas públicas realizadas por el Consejo Provincial de Pichincha se ha pronunció con carácter vinculante y obligatorio en el sentido que "La Corte Constitucional encuentra que el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas no vulnera el artículo 229 de la Constitución, sino que en su lugar ha establecido un régimen propio y especial para el personal de empresas públicas, razón por la cual no cabe distinguir una jurisdicción para los servidores y otra para los obreros, cabiendo una sola jurisdicción (la de los jueces laborales, en virtud del artículo 568 del Código del Trabajo) que guarda concordancia con la remisión específica que el artículo 315 de la Constitución de la República en el inciso segundo confiere a la ley para la regulación de empresas públicas. Además, no existe la aparente antinomia entre la Ley Orgánica de Empresas Públicas y la Ley Orgánica de Servicio Público, pues esta última en los artículos 3 inciso final, 56 penúltimo inciso. 57 último inciso y 83 letra k) ha reconocido el régimen propio y especial del personal de empresas públicas'. Por tanto, conforme a los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y la sentencia de la Corte Constitucional previamente transcrita, el personal de empleados y obreros de las empresas públicas se encuentran sujetos al régimen laboral establecido en el Código del Trabajo, salvo el caso del personal con nombramiento de libre designación y remoción, quienes no tienen relación laboral, según prescribe el numeral 1 del citado artículo 19 de la Ley Orgánica do Empresas Públicas".;

Que el Procurador General del Estado, ante la consulta realizada mediante Oficio 02471 de 27 de agosto de 2015, por Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo, EPMAPA-SD, se rarifica

en su criterio citado en el numeral anterior en el sentido que: "Sobre la base de la citada sentencia y los artículos 17, 18, 19, 23, 32 y 33 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, este Organismo se ha pronunciado reiteradamente en el sentido de que los obreros y servidores públicos de carrera de las empresas públicas están sujetos al régimen del Código del Trabajo, que en su artículo 9 incluye en el concepto de trabajador tanto al obrero como al empleado. El tenor de esa norma es el siguiente; "Art. 9.- Concepto de trabajador. - La persona que se obliga a la prestación del servicio o a la ejecución de la obra se denomina trabajador y puede ser empleado u obrero". Así, en oficio No. 19356 de 29 de octubre de 2012, en la parte pertinente concluí lo siguiente; "No existe duda sobre la aplicación del régimen laboral que establece el Código del Trabajo para los obreros de las empresas públicas, por la previsión expresa que ese Código establece en el numeral 3 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. Respecto de los servidores públicos de carrera de esas entidades, del análisis jurídico efectuado se observa que no obstante su designación mediante nombramiento, según el numeral 2 del citado artículo 19 de su Ley Orgánica, están vinculados con la respectiva empresa mediante relación laboral según los artículos 23, 31 y 32 Ibidem y que, en lo no previsto en esa Ley están sujetos supletoriamente al régimen laboral previsto en el Código del Trabajo en lo relativo a la contratación individual, por la remisión explícita que efectúa el artículo 33 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, todo lo cual guarda armonía con lo resuelto por la Corte Constitucional en la sentencia que fue citada en los antecedentes, que reconoce un régimen propio y especial al personal de las empresas públicas y con lo que manifesté en el pronunciamiento contenido en oficio No. 11004 de 11 de diciembre de 2012, en el que se concluyó que; (...) el personal de empleados y obreros de las empresas públicas se encuentran sujetos al régimen laboral establecido en el Código del Trabajo, salvo el

personal con nombramiento de libre designación y remoción, quienes no tiene relación laboral".

Que con oficio número 05885 de 20 de septiembre de 2019, el Procurador General del Estado absuelve la consulta realizada por el Gerente General de la Empresa Eléctrica Quito, ratificando sus pronunciamientos anteriores: "Con fundamento en la sentencia y el análisis de las normas de la LOEP citadas, en pronunciamiento contenido en oficio No. 11004 de 11 de diciembre de 2012, con relación al régimen aplicable al personal de las empresas públicas, este organismo ha señalado lo siguiente: (...) conforme a los artículos 17,18 y 19 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y la sentencia de la Corte Constitucional previamente transcrita, el personal de empleados y obreros de las empresas públicas se encuentran sujetos al régimen laboral establecido en el Código del Trabajo, salvo el caso del personal con nombramiento de libre designación y remoción, quien no tienen relación laboral, según prescribe el numeral 1 del citado artículo 19 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas."

Que la Corte Constitucional sobre el carácter vinculante y obligatorio de los pronunciamientos del Procurador General del Estado en Sentencia Nro. 002-09-SAN-CC, ha determinado: "Cabe recordar, que de conformidad al artículo 3 literal e de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, los pronunciamientos del Procurador son de obligatorio cumplimiento para la administración pública, so pena de viciar el acto que se dicta inobservando el procedimiento. Por consiguiente, toda autoridad de la administración pública debió someter sus actuaciones al contenido de los pronunciamientos emitidos en ese entonces por el señor Procurador General del Estado. Lo contrario habría resultado atentatorio al principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República. (...) Por esto, es indispensable que las decisiones de los actores políticos dentro de un verdadero Estado constitucional de derechos y

justicia se tornen según el sentido lógico de la norma y no según la lógica de la discrecionalidad.";

Que el Ministerio del Trabajo ante una consulta realizada por la Central Ecuatoriana de Organizaciones Clasistas sobre el régimen laboral de los servidores de carrera, mediante Oficio Nro. MDT-SISPTE-2020-0333-O de 13 de mayo de 2022, suscrita por la Ab. María Alejandra Cevallos, Subsecretaria Institucional De Servicio Público Y Empleo respondió: "Sobre las sentencias señaladas en párrafos anteriores, los artículos 17. 18, 19, 19 y 33 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, se evidencia que la Ley y las entidades estatales se han pronunciado de que los obreros y los servidores públicos de carrera de las empresas públicas están sujetas al régimen del Código del Trabajo.";

Que durante esta última década los servidores de carrera han venido solicitando reiteradamente a sus respectivas empresas públicas y al Ministerio del Trabajo que se los ubique como personal regulado y amparado por el Código del Trabajo, con todos los derechos que de dicho cuerpo legal se derivan, excepto el derecho de contratación colectiva, por estar expresamente excluido en el artículo 26 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, sin encontrar respuesta favorable a su constitucional, legal y justo requerimiento;

Que la falta de atención favorable, oportuna y debidamente motivada, por parte del Ministerio del Trabajo y de las autoridades de las empresas públicas, ha generado que algunas organizaciones sindicales hayan optado por accionar la justicia constitucional para lograr el reconocimiento de sus derechos;

Que siendo deber de la Asamblea Nacional del Ecuador emprender todas las acciones dentro del marco jurídico de sus competencias, para que las entidades y organismos del Estado garanticen de manera efectiva los

derechos de los servidores del Estado, entre esos los servidores de carrera de las empresas públicas;

Que de conformidad con lo establecido en el número 20 del artículo 9 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, que señala: "Conocer y resolver sobre todos los temas que se ponga a su consideración, a través de resoluciones o acuerdos, de conformidad con esta Ley".

En ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE:

Artículo 1.- Exhortar a la Ministra Del Trabajo para que, de manera inmediata, se proceda a acatar y cumplir con los pronunciamientos vinculantes y obligatorios del Procurador General del Estado que de manera inequívoca determinan que los servidores de carrera de las empresas públicas del Ecuador están regulados y amparados por el Código del Trabajo.

Artículo 2.- Disponer a la Comisión Especializada Permanente de Derecho al Trabajo y Seguridad Social, inicie la investigación inmediata sobre esta materia, invitando a comparecer a su seno a la Ministra del Trabajo, a las autoridades de las Empresas Públicas y a los dirigentes del Parlamento Laboral Ecuatoriano, a fin de que expongan sus argumentos y se busque una inmediata solución a este histórico error de aplicación normativa que aflige los derechos fundamentales de los servidores de carrera de dichas empresas públicas.

Artículo 3.- Notificar con esta resolución a la Comisión Especializada Permanente de Derecho al Trabajo y Seguridad Social, Ministerio del Trabajo y Procuraduría General del Estado, así como publicar la presente resolución en el portal web de la Asamblea Nacional.

Dada en la sede de la Asamblea Nacional, ubicada en el Distrito Metropolitano de Quito, provincia de Pichincha, al primer día del mes de octubre del dos mil veinticuatro.

DR. ECKENNER READER RECALDE ÁLAVA
Segundo Vicepresidente de la Asamblea Nacional,
en ejercicio de la Presidencia

ABG. MARÍA SOLEDAD ROCHA DÍAZ
Prosecretaria General