

Resolución No. C- **175**  
Quito D.M., 21 MAR 2019

Señores  
**ALCALDÍA METROPOLITANA**  
**CONCEJALAS Y CONCEJALES METROPOLITANOS**  
**ADMINISTRACIÓN GENERAL**  
**PROCURADURÍA METROPOLITANA**  
**DIRECCIÓN METROPOLITANA FINANCIERA**  
**EMPRESAS PÚBLICAS METROPOLITANAS**  
Presentes.-

De mi consideración:

El Concejo Metropolitano de Quito, en sesión pública ordinaria realizada el jueves 21 de marzo de 2019, luego de conocer el informe de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo – EMASEO, sobre el pago de la pensión mensual de jubilación patronal; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 57, literal d), 87, literal d), y 323 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización – COOTAD, así como en la Ordenanza Metropolitana No. 211, de 6 de junio de 2018, **RESOLVIÓ:** exhortar a las Empresas Públicas Metropolitanas para que, con relación al pago de la pensión mensual de jubilación patronal, se aplique el criterio emitido por la Procuraduría Metropolitana mediante oficio, referencia expediente No. 2018-02980, de 3 de octubre de 2018, cuya copia se adjunta a la presente.


Particular que comunico para los fines pertinentes.

Atentamente,



Abg. Diego Cevallos Salgado

**SECRETARIO GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

Acción:	Responsable:	Unidad:	Fecha:	Sumilla:
Elaborado por:	Diego Cevallos Salgado	SGC	2019-03-21	

Ejemplar 1: Destinatarios  
Ejemplar 2: Auxiliar numérico  
Ejemplar 3: Secretaría General del Concejo



PROCURADURÍA  
METROPOLITANA

*[Handwritten signatures and initials]*

Expediente Procuraduría No: 2018-02980  
Ticket GDOC: 2018-037363

DM Quito, 03 OCT 2018

Abg. Diego Cevallos Salgado  
Secretario General del Concejo Metropolitano de Quito  
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito  
Presente.-

QUITO SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO  
ALCALDÍA RECEPCIÓN

Fecha: 03 OCT 2018 11:10

Nº HOJAS -26h +

Recibido por: *[Signature]*

De mi consideración:

En atención al oficio No. SG-2400 de 31 de julio de 2018, cúpleme manifestar:

**I. Competencia:**

De conformidad con la Resolución A 004 de 12 de febrero de 2015 y el nombramiento efectuado por el señor Alcalde del Distrito Metropolitano de Quito, mediante acción de personal No. 56171 de 27 de julio de 2018, quien suscribe es competente, en calidad de Procurador Metropolitano, para emitir el siguiente criterio.

**II. Consulta:**

Mediante oficio No. SG-2400 de 31 de julio de 2018, recibido en esta dependencia en la misma fecha a las 14h35, en su parte pertinente se solicita:

*"En atención al oficio No. AJMDMQ-283-18 de 26 de julio de 2018, recibido en esta Secretaría General en la misma fecha, por el cual los señores Segundo Valencia, Presidente de la Asociación de Jubilados Municipales del Distrito Metropolitano de Quito, Gabriel Simbaña, Presidente de la Asociación de Jubilados de EMASEO, y Claudio Silva, Presidente de la Asociación de Jubilados de EMASEO, remiten su pedido para que el monto de las pensiones previsto en la Ordenanza Metropolitana No. 211, de 2018, sea extensivo a los ex trabajadores de la Municipalidad que pasaron a formar parte de EPMMOP y EMASEO, en base a la documentación que se adjunta al presente."*

**III. Base Legal y Sentencias:**

• **Constitución de la República del Ecuador**

*"Art. 226.- 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."*

• **Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización COOTAD**

*"Art. 87.- Atribuciones del Concejo Metropolitano.- Al concejo metropolitano le corresponde:  
a) Ejercer la facultad normativa en las materias de competencias del gobierno autónomo"*

*260*

descentralizado metropolitano, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones.

**Art. 90.- Atribuciones del Alcalde o Alcaldesa Metropolitano.-** Le corresponde: [...] d) Presentar proyectos de ordenanzas distritales en materia de competencias del gobierno del distrito metropolitano autónomo”

- **Código del Trabajo**

**“Art. 216.- Jubilación a cargo de empleadores.-** Los trabajadores que por veinticinco años o más hubieren prestado servicios, continuada o interrumpidamente, tendrán derecho a ser jubilados por sus empleadores de acuerdo con las siguientes reglas:

1. La pensión se determinará siguiendo las normas fijadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social para la jubilación de sus afiliados, respecto de los coeficientes, tiempo de servicios y edad, normas contempladas en los estatutos vigentes al 17 de noviembre de 1938. Se considerará como “haber individual de jubilación” el formado por las siguientes partidas: [...]

Exceptuase de esta disposición a los municipios y consejos provinciales del país que conforman el régimen seccional autónomo, quienes regularán mediante la expedición de las ordenanzas correspondientes a la jubilación patronal para éstos aplicable. “ (Lo resaltado y subrayado me corresponde)

- **Ley Orgánica de Empresas Públicas**

**“Art. 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. Estarán destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado [...].”

**“Art. 18.- NATURALEZA JURIDICA DE LA RELACION CON EL TALENTO HUMANO.-** Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro de las empresas públicas.

La prestación de servicios del talento humano de las empresas públicas se someterá de forma exclusiva a las normas contenidas en esta Ley, a las leyes que regulan la administración pública y a la Codificación del Código del Trabajo, en aplicación de la siguiente clasificación:

a. **Servidores Públicos de Libre Designación y Remoción.-** Aquellos que ejerzan funciones de dirección, representación, asesoría y en general funciones de confianza;

b. **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,

c. **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. (...)” (Lo subrayado me corresponde)

- **Ordenanza Metropolitana No. 301 de 4 de septiembre de 2009 que establece el Régimen común para la organización y funcionamiento de las Empresas Públicas Metropolitanas.**

*“Art. (1).- Empresas públicas metropolitanas.- Las empresas públicas metropolitanas son personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotados de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa, de gestión y con potestad coactiva, cuya constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación se regula por la ley de la materia, las ordenanzas y las disposiciones contenidas en este capítulo.”*

- **Ordenanza Metropolitana No. 211 de 6 de junio de 2018  
ORDENANZA SUSTITUTIVA A LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 3362, SANCIONADA EL 29 DE OCTUBRE DEL 2001, POR LA CUAL SE APROBÓ EL INCREMENTO DE LA PENSIÓN MENSUAL DE JUBILACIÓN PATRONAL DEL MUNICIPIO METROPOLITANO DE QUITO**

*“Artículo 1.- Establecer en el 45% del salario básico unificado del trabajador privado, la pensión jubilar patronal a favor de los trabajadores que prestan o prestaron sus servicios lícitos y personales en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por más de 25 años amparados por el Código del Trabajo, que se contabilizará desde la sanción de esta Ordenanza Metropolitana sustitutiva.”*

*“Artículo 2.- Los trabajadores que desempeñen sus funciones por más de 20 años y menos de 25 años, tendrán derechos a la parte proporcional de la pensión de jubilación como lo establece el Código del Trabajo.”*

*“Artículo 3.- La Dirección Metropolitana Financiera del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en el ejercicio fiscal de cada año asignará el presupuesto correspondiente con el propósito de garantizar y financiar la jubilación patronal de los trabajadores de la institución, en base a un plan de jubilación laboral que todos los años deberá presentar la Dirección de Recursos Humanos para ser considerado en el respectivo presupuesto.”*

*Disposición Transitoria única.- El beneficio y derechos establecidos en la presente Ordenanza Metropolitana, a partir de su sanción, será también para quienes hayan presentado las solicitudes de jubilación hasta la presente fecha y no hayan sido tramitadas.*

*Disposición Derogatoria Única.- Deróguese y déjese sin efecto la Ordenanza Metropolitana No. 3362, sancionada el 29 de octubre de 2001, por la cual se aprobó el incremento de la pensión mensual de jubilación Patronal del Municipio Metropolitano de Quito; así como cualquier ordenanza, resolución o acto administrativo por el que se hayan fijado valores por este concepto.”*

- **Resolución de Alcaldía No. 010 de 31 de marzo de 2011**

*“Artículo 1.- Estructura Orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.- La estructura orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito está integrada por los siguientes órganos, de conformidad con los niveles previstos en el Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito:*

*1.- Nivel Político y de Decisión*

*2.- Nivel Asesor y de Control Interno*

*3.- Nivel de Gestión*

*4.- Nivel Operativo de Empresas y Unidades Especiales*

*[...] Secretaría de Movilidad a: Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas; La Secretaria de Ambiente a: Empresa Pública Metropolitana de Aseo”*

• **Sentencia Corte Nacional de 24 de marzo de 2017, Juicio No. 17371-2016-01986**

*"[...] Destacando el Tribunal ad quem que la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (Ordenanza 309, publicada en el R.O No. 186 de 5 de mayo de 2010) fue creada con el fin de dar cumplimiento con los fines señalados en la Constitución de la República y las demás actividades operativas y prestación de servicio relacionadas con las competencias del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, señalando que los trabajadores de las Empresas Públicas Metropolitanas, son empleados municipales sujetos a la excepción prevista en el Art. 216 de Código del Trabajo. Análisis que no infringe las normas señaladas, pues los gobiernos autónomos descentralizados y municipio son instituciones adscritas al Municipio Metropolitano de Quito y que por tanto están sujetas a sus normas y regulaciones, como es el caso de la Empresa Metropolitana de Agua Potable y saneamiento EMASEO EP, por tanto la regulación del cálculo y pago de pensiones de jubilación patronal, por excepción puede ser establecida a través de ordenanzas, tal como se dispone y señala el artículo 216 numeral 2 inciso segundo [...]"*

• **Sentencia de la Corte Nacional, de 11 de abril de 2017. Juicio No: 17371-2016-05502**

*"La sentencia de segunda instancia, considerando Octavo, se analiza el tema la facultad que tendría los municipios para regular mediante ordenanza el cálculo de la pensión jubilar patronal; determinándose que de acuerdo con los artículos 264 y 266 de la Constitución, los gobiernos seccionales municipales tienen competencia exclusiva para la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, saneamiento ambiental etc. Que de conformidad con los artículos 55, literal d) y 87 literal i) del COOTAD, la Ordenanza Municipal No. 301 publicada en el Registro Oficial No. 39 de 2 de octubre de 2009, establece un Régimen Común para la Organización y Funcionamiento de las Empresas Públicas Metropolitanas de Quito, como es el caso de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento EPMAPS, y por ende está sujeta a las normas y regulaciones que dicte ese Municipio. Sobre el particular, este Tribunal de la Sala de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia estima que esta Empresa al formar parte del Municipio Metropolitano de Quito, está sujeta a las regulaciones que emita mediante ordenanzas municipales: y si bien tiene autonomía administrativa y de gestión, aquella no significa que sea totalmente independiente y no esté sujeta a la normativa municipal de carácter general, pues al igual que otras empresas públicas metropolitanas, comparten un régimen común y deben sujetarse a las directrices que emita el órgano legislativo metropolitano mediante ordenanzas, entre las que puede estar las ordenanzas que regulen el caso de la jubilación patronal de los trabajadores municipales, de conformidad con el numeral 2, inciso segundo del artículo 216 del Código del Trabajo". (Lo subrayado me corresponde)*

**IV. Análisis:**

De la base legal y sentencias judiciales anteriormente citadas, se desprende que de acuerdo a lo dispuesto por la Ley Orgánica de Empresas Públicas, así como las Ordenanzas Metropolitanas que rigen las empresas públicas, éstas son personas jurídicas de derecho público, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión.

No obstante, en lo concerniente a la naturaleza jurídica de la relación con el talento humano, el artículo 18 de la LOEP, dispone que serán servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro de las empresas públicas; prestación de servicios que se someterá de forma exclusiva a las normas contenidas en la LOEP y a la Codificación del Código del Trabajo. Código este último que en su inciso segundo del artículo 216, establece un régimen de excepción para los municipios y consejos provinciales del país, los que se regularán mediante la expedición de las ordenanzas correspondientes



a la jubilación patronal para ellos aplicable.

Es por ello que al hallarse en plena vigencia la Ordenanza Metropolitana No. 211 de 6 de junio de 2018 (Ordenanza sustitutiva a la ordenanza metropolitana No. 3362, sancionada el 29 de octubre de 2001, por la cual se aprobó el incremento de la pensión mensual de jubilación patronal del Municipio Metropolitano de Quito), es procedente su aplicación a partir de su sanción para el caso que nos ocupa.

Razonamiento jurídico que también ha sido reconocido en algunos casos por los Jueces, quienes a través de sentencias como las previamente citadas, confirman que las empresas públicas, al formar parte de la Corporación Municipal, están sujetas a las regulaciones que el MDMQ emita mediante ordenanzas, en este caso la Ordenanza Metropolitana No. 211, que dispone **establecer en el 45% del salario básico unificado del trabajador privado la pensión jubilar patronal**, a favor de los trabajadores que prestan o prestaron sus servicios en el MDMQ, por más de 25 años amparados por el Código del Trabajo, **que se contabilizará desde la sanción de esta Ordenanza** Metropolitana sustitutiva. Derechos que también se extienden para quienes hayan presentado las solicitudes de jubilación hasta la presente fecha y no hayan sido tramitadas.

Por último es preciso tener en cuenta que a través de la Ordenanza Metropolitana No. 211 de 6 de junio de 2018, se deroga y deja sin efecto la Ordenanza Metropolitana No. 3362, sancionada el 29 de octubre de 2001, por la cual se aprobó el incremento de la pensión mensual de jubilación Patronal del Municipio Metropolitano de Quito; así como cualquier ordenanza, resolución o acto administrativo por el que se hayan fijado valores por este concepto.

#### V. Pronunciamiento:

Por las razones anteriormente anotadas, es criterio de esta Procuraduría Metropolitana, que en virtud del artículo 18 de la LOEP, el que tiene que ver con la naturaleza jurídica de la relación con el talento humano, las empresas públicas están obligadas a observar un régimen común de excepción conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 216 del Código del Trabajo, el cual a su vez dispone la observancia de lo contemplado en la normativa metropolitana, esto es, la Ordenanza Metropolitana No. 211 de 6 de junio de 2018 (Ordenanza que deroga y deja sin efecto la Ordenanza Metropolitana No. 3362, así como cualquier otro acto normativo por el que se hayan fijado valores por este concepto), ordenanza sustitutiva que dispone establecer en el 45% del salario básico unificado del trabajador privado la pensión jubilar patronal, la que se contabilizará a partir de su sanción; ordenanza que establece adicionalmente que los trabajadores que desempeñaron sus funciones por más de 20 años y menos de 25 años, tendrán derecho a la parte proporcional de la pensión de jubilación conforme lo establece el Código del Trabajo; y cuyos beneficios y derechos también se hacen extensivos para quienes hayan presentado las solicitudes de jubilación hasta el 6 de junio del 2018 y no hayan sido tramitadas.

No obstante, toda vez que las empresas públicas metropolitanas son personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa, y de gestión, en lo concerniente al talento humano, y específicamente en lo que tiene que ver con la jubilación a cargo del empleador, deberá ser la Empresa Pública Metropolitana, la que en base a la disponibilidad presupuestaria y la planificación de la empresa, deberá adoptar la decisión pertinente, a través de su Directorio.


Finalmente, recordamos que en virtud de lo contemplado en el artículo 1, literal d) de la Resolución No. A 004 de 12 de febrero de 2015, el presente criterio no es obligatorio para las empresas públicas.

La oportunidad, mérito y conveniencia sobre las decisiones que se tomen en este caso son de competencia de las autoridades responsables del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Las solicitudes o requerimientos que se hagan a esta Procuraduría Metropolitana no suspenden los plazos de cumplimiento de las obligaciones a cargo de las entidades, autoridades y funcionarios municipales.



Con sentimientos de distinguida consideración y estima.

Atentamente,

  
Dr. Gianni Frixone Enrique  
Procurador Metropolitano



\*Adjunto expediente.

ACCIÓN	RESPONSABLE	SIGLA UNIDAD	FECHA	SUMILLA
Elaboración:	Paúl Haro	AG-PM	08/09/2018	
Revisión:	Juan Carlos Mancheno	AG-PM	13/09/2018	

C.C.: Ing. Ramiro Viteri – Administrador General MDMQ  
Ing. Vanessa Egas – Dirección de Presupuesto