## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, desde años atrás reconoce el pago por concepto de jubilación patronal, conforme lo dispone el contrato colectivo y el correspondiente presupuesto; así como también la pensión del fondo que aportaba el Municipio y los trabajadores municipales.

La Constitución de la República del Ecuador, garantiza a los ciudadanos la jubilación universal, por lo que las instituciones públicas deben poner en marcha sistemas de asistencia para las personas que han prestado servicios en las mismas, como lo es la seguridad social y una jubilación patronal, reconociendo sus derechos de protección como una prioridad para cuidar su particular vulnerabilidad.

La jubilación patronal en las entidades del sector público es un derecho consagrado en el Código del Trabajo para los trabajadores que han laborado para un mismo empleador durante 25 años o que habiendo laborado más de 20 años fueron o son despedidos intempestivamente por su empleador, en cuyo caso tienen derecho a recibir la parte proporcional de dicha jubilación patronal.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó principios en favor de las personas mayores o de la tercera edad entre los que podemos resaltar, el tener acceso a alimentación, agua, vivienda, vestuario y atención de salud adecuados; la oportunidad de trabajar o de tener acceso a otras oportunidades de obtener ingresos; acceso a servicios sociales y jurídicos que les aseguren mayores niveles de autonomía, protección y cuidado; acceso a medios apropiados de atención institucional que les proporcionen protección, rehabilitación y estímulo social y mental en un entorno humanitario y seguro; vivir con dignidad y seguridad y verse libres de explotaciones y de maltrato físico o mental; recibir un trato digno independiente de su edad, sexo, etnia, discapacidad u otras condiciones, y han de ser valoradas independiente de su condición económica.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Distrito Metropolitano de Quito, en el marco de su competencia en temas de índole laboral, reguló mediante la expedición de ordenanza No. 211, sancionada el 5 de junio de 2018, actual artículo 73 del Código Municipal el porcentaje de la jubilación patronal y estableció “*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 la Ordenanza Metropolitana No. 211, de 5 de junio de 2018”.*

No obstante, existen Empresas Públicas Metropolitanas que, considerando que los trabajadores que han laborado en sus empresas, no están sujetos a esta ordenanza, han incumplido desde el año 2018 en el pago de la pensión jubilar patronal a favor de los trabajadores de sus empresas que ya se encontraban sujetos a la Ordenanza Metropolitana No. 3362 o que se han jubilado a partir de aquel año.

Con el fin de dilucidar la situación jurídica de los ex trabajadores de las Empresas Públicas, la Corte Nacional de Justicia, se ha pronunciado en tres fallos de la Sala Especializada de lo Laboral, indicando que los trabajadores de las Empresas Públicas Metropolitanas, son empleados municipales; y, por consiguiente, el valor a pagar por concepto de pensión jubilar, debe ser el establecido en la Ordenanza Metropolitana No. 0211 de 05 de junio de 2018, actual artículo 73 del Código Municipal.

Por lo expuesto, se considera necesario realizar la presente propuesta normativa, a manera de aclarar las posibles interpretaciones normativas que se han realizado por las distintas Empresas Públicas Metropolitanas y entidades adscritas y que exista uniformidad en el criterio institucional.

**EL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

**CONSIDERANDO:**

**Que**, el numeral 9 del artículo 11 de la Constitución de República del Ecuador establece que, “*el más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.*”;

**Que,** el numeral 3 del artículo 37 de la Constitución de la República del Ecuador dispone que el Estado garantizará a las personas adultas mayores, “*3. La jubilación universal.*”;

**Que,** el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador ordena: “*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 226 de la Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 238, establece la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, además que se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana; en concordancia con lo dispuesto en los artículos 5 y 53 del Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización, que disponen que se regirán mediante normas y órganos de gobiernos propios;

**Que,** la Constitución de la República del Ecuador, artículo 326 numeral 2, establece los derechos laborales son irrenunciables e intangibles;

**Que,** el Mandato Constituyente No. 2 suscrito el 24 de enero del 2008, establece la prohibición de crear o restablecer otros complementos remunerativos a todas las instituciones y entidades del sector público; así como también contempla que las instituciones y autoridades del sector público que reconozcan para sus servidores bonificaciones, complemento y beneficios económicos adicionales, que sumadas a las que componen su remuneración mensual unificada, establezcan un total superior al límite fijado deberán reducir este total al máximo fijado en el Mandato Constituyente;

**Que,** el inciso 7 del artículo 188 del Código del Trabajo establece que en caso de despido intempestivo el trabajador que hubiere cumplido veinte años, y menos de veinticinco años de trabajo, continuada o ininterrumpidamente tendrá derecho a la parte proporcional de la jubilación patronal, de acuerdo con las normas del mismo cuerpo normativo;

**Que,** el artículo 216 del Código del Trabajo dispone: “*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:*

*a) Por el fondo de reserva a que tenga derecho el trabajador; y, b) Por una suma equivalente al cinco por ciento del promedio de la remuneración anual percibida en los cinco últimos años, multiplicada por los años de servicio.*

*2. En ningún caso la pensión mensual de jubilación patronal será mayor que la remuneración básica unificada media del último año ni inferior a treinta dólares de los Estados Unidos de América (US $ 30) mensuales, si solamente tiene derecho a la jubilación del empleador, y de veinte dólares de los Estados Unidos de América (US $ 20) mensuales, si es beneficiario de doble jubilación.*

*Nota: En el primer inciso del numeral 2 del artículo 216, se dice: "remuneración básica mínima unificada medio", debiendo corregirse por la siguiente expresión: "remuneración básica unificada media. Incluida Fe de Erratas, publicada en Registro Oficial 340 de 23 de Agosto del 2006.*

*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 la jubilación patronal para éstos aplicable.*

*Las actuales pensiones jubilares a cargo de los empleadores en sus valores mínimos se sujetarán a lo dispuesto en esta regla.*

*3. El trabajador jubilado podrá pedir que el empleador le garantice eficazmente el pago de la pensión o, en su defecto, deposite en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social el capital necesario para que éste le jubile por su cuenta, con igual pensión que la que le corresponda pagar al empleador, o podrá pedir que el empleador le entregue directamente un fondo global sobre la base de un cálculo debidamente fundamentado y practicado que cubra el cumplimiento de las pensiones mensuales y adicionales determinados en la ley, a fin de que el mismo trabajador administre este capital por su cuenta.*

*Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior, el jubilado no podrá percibir por concepto de jubilación patronal una cantidad inferior al cincuenta por ciento del sueldo, salario básico o remuneración básica mínima unificada sectorial que correspondiere al puesto que ocupaba el jubilado al momento de acogerse al beneficio, multiplicado por los años de servicio.*

*El acuerdo de las partes deberá constar en acta suscrita ante notario o autoridad competente judicial o administrativa, con lo cual se extinguirá definitivamente la obligación del empleador; y,*

*4. En caso de liquidación o prelación de créditos, quienes estuvieren en goce de jubilación, tendrán derecho preferente sobre los bienes liquidados o concursados y sus créditos figurarán entre los privilegiados de primera clase, con preferencia aun a los hipotecarios.*

*Las reglas 1, 2 y 3, se refieren a los trabajadores que no llegaren a ser afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social hasta el momento de obtener su jubilación. A los trabajadores que se hallaren afiliados cuando soliciten la jubilación, se aplicarán las mismas reglas, pero el empleador tendrá derecho a que del fondo de jubilación formado de acuerdo con la regla 1, se le rebaje la suma total que hubiere depositado en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social en concepto de aporte del empleador o por fondo de reserva del mismo.*

*En todo caso se tomarán en cuenta para la rebaja del haber individual de jubilación, los valores que por fondos de reserva hubiese legalmente depositado el empleador o entregado al trabajador.*”;

**Que,** el artículo 18, numeral 4a del Código Civil establece, “Los jueces no pueden suspender ni denegar la administración de justicia por oscuridad o falta de ley. En tales casos juzgarán atendiendo a las reglas siguientes: (…) 4a.- El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.

Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto;”

**Que,** el artículo 3 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en su numeral 3 prescribe como objetivo de la misma, *“3. Regular la autonomía económica, financiera, administrativa y de gestión de las empresas públicas, con sujeción a los principios y normativa previstos en la Constitución de la República, en ésta y en las demás leyes, en lo que fueren aplicables;”*;

**Que,** el Art. 136 del Código Municipal establece que: *“Las empresas públicas metropolitanas son personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas 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.”,*

**Que,** el Concejo Metropolitano de Quito, mediante Ordenanza Metropolitana No. 3362, sancionada el 29 de octubre del 2001 aprobó el incremento mensual de la pensión de jubilación patronal;

**Que,** la 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 del Distrito Metropolitano de Quito No. 0211, sancionada el 06 de junio de 2018, actual artículo 73 de la Ordenanza Metropolitana No. 001 Código Municipal, sancionada el 29 de marzo de 2019, determina, *“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 la Ordenanza Metropolitana No. 211, de 5 de junio de 2018.”*;

**Que,** en sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio No. 17371201603038, propuesto por el señor Pedro Guamán Ushiña, en contra de la Empresa Pública de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP) en el numeral 3.4.8, el Tribunal de Casación concuerda con el análisis realizado por la mayoría del tribunal de alzada, concluyendo que *“(…) el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, para la consecución de sus fines esenciales previstos en la Constitución y la Ley, tiene la potestad de crear o constituir empresas públicas, que puedan administrarse con criterio empresarial y de esta manera lograr un máximo rendimiento financiero compatible con el carácter público de la Municipalidad y de su objetivos, tal como lo prevé el Art.271 de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, por lo que, son parte de la estructura orgánica del Municipio, es por lo dicho que los trabajadores de las Empresas Públicas Metropolitanas, son empleados municipales que han venido gozando de los derechos y privilegios que les ha otorgado la municipalidad y que están sujetos a la Ley Orgánica de Régimen Municipal, Ley Orgánica de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito, leyes laborales y ordenanzas municipales; por lo que, están inmersos en la excepción prevista en el Art.216 del Código de Trabajo(…) por consiguiente el cálculo de la pensión jubilar al trabajador demandante, debe practicarse de la siguiente manera: a partir de que la obligación se hizo exigible, aplicando la Ordenanza Metropolitana 3362; y, desde el 6 de junio de 2018, se aplicará la Ordenanza Metropolitana 0211, que establece la pensión jubilar en el 45% del salario básico unificado del trabajador privado(…)”;*

**Que,**  en sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio No. 17371201602874, propuesto por el señor Pedro Simbaña Peña, en contra de la Empresa Pública de Movilidad y Obras Públicas (EPMMOP), manifestó en su parte pertinente, *“De conformidad con la Ordenanza Nro. 0309, publicada en el Registro Oficial Nro. 186, de 5 de mayo del 2010, en correlación con lo prescrito en el artículo 315 de la Constitución de la República del Ecuador, y en el artículo 1 y numeral segundo del artículo 5 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, puede crear empresa públicas para: la gestión de servicios estratégicos; prestación de servicios públicos; aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos; o, desarrollo de actividades económicas que le corresponden.*

*Bajo dicho marco jurídico, se creó la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas; la cual deberá acogerse al ordenamiento jurídico del Concejo Metropolitano de Quito; en razón del artículo 1 de la Ordenanza Metropolitana Nro. 0301, publicada en el Registro Oficial Nro.39, de 2 de octubre de 2009, el cual dispone: “Las empresas metropolitanas son personas jurídicas de derecho público […] 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”; por lo tanto, los trabajadores de dicha entidad se sujetarán a la normativa correspondiente lo que de ninguna manera significa afectación a los derechos laborales (…) la parte accionante, en su condición de extrabajador de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, tiene derecho a que la pensión jubilar patronal mensual vitalicia sea fijada en razón de las normas aplicables por la excepción a la cual se refiere el inciso segundo del numeral segundo del artículo 216 del Código de Trabajo, por la que, los municipios y consejos provinciales del país que conforman el régimen seccional autónomo regularán el pago de pensiones jubilares mediante la expedición de las ordenanzas correspondientes para ellos aplicables(…)”*;

**Que,** en sentencia dictada por la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, dentro del juicio No. 17371201601988, propuesto por el señor Bolívar Moya Freire, en contra de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo (EMASEO), en su parte pertinente puntualizó en el numeral 22 y siguientes, “*Este tribunal de casación considera que le Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP al formar parte del Municipio Metropolitano de Quito, está sujeta a las regulaciones que éste emita mediante ordenanzas municipales, y si bien tiene autonomía administrativa y de gestión, esto 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 pueden 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 (…) por consiguiente el cálculo de la pensión jubilar al trabajador demandante, debe practicarse de la siguiente manera: a partir de que la obligación se hizo exigible, aplicando la Ordenanza 3362; y, desde el 6 de junio de 2018, se aplicará la Ordenanza Metropolitana No. 0211, que establece el incremento de la pensión jubilar en el 45% del salario básico unificado del trabajador privado”*:

**Que,** mediante Memorando Nro. EPMR-2021-0048-M, de 23 de febrero de 2021, remitido al Alcalde Metropolitano, la entonces Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de la Empresa de Rastro, emitió su criterio institucional respecto al pago de la jubilación patronal indicando que, *“(…) el beneficio referente al pago de la jubilación patronal establecido en los artículos I..2.6 e I.2.7 del Código Municipal del Municipal del Distrito Metropolitano, y artículo 1 de la ordenanza 021 de 5 de junio de 2018, en cuanto a su alcance, montos, condiciones y beneficiarios aplica exclusivamente para quienes presten o hayan prestado sus servicios en el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, sin que pueda considerarse en este grupo como beneficiarios de la misma a los trabajadores de la Empresa Pública Metropolitana de Rastro Quito que como queda señalado prestaron sus servicios de forma exclusiva para la Empresa de Rastro bajo sus distintas denominaciones(…)”*;

**Que,** a través del Oficio EMASEO-GG-2021-0033-O,F del 20 de enero de 2021, la entonces Gerente General de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, remitió el *“Informe Jurídico de Situación Legal Jubilados EMASEO EP en relación al contenido de la Ordenanza Metropolitana No. 0211 sancionada el 05 de junio de 2018”* a la Secretaría General del Concejo Metropolitano conforme lo dispuesto por el Alcalde Metropolitano en Sesión de Concejo Ordinaria No.123, por medio del cual, en su parte pertinente señaló: *“Atendiendo a lo establecido en la Ordenanza Metropolitana No. 0211, incorporada al Código Municipal, el incremento establecido en el artículo 1 (hoy I.2.6) no se puede hacer extensivo hacia los ex trabajadores que prestaban sus servicios en la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP, puesto que, este beneficio fue dispuesto por El GAD DMQ a través de ordenanza, en ejercicio de las competencias asignadas, en relación con la pensión jubilar únicamente de sus trabajadores”;*

**Que,** con Oficio Nro. MDT-SISPTE-2021-0684-O de 20 de agosto de 2021, el Subsecretario Interinstitucional de Servicio Público Trabajo y Empleo, absolvió la consulta realizada por la Empresa Metropolitana de la Empresa de Aseo respecto al pago de la jubilación patronal, de la siguiente manera, *“(…)Con este antecedente me permito contestar de manera general a sus interrogantes señalando que de conformidad al artículo 17 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, LOEP, el directorio tiene la potestad de emitir reglamentos mediante los cuales regule las actividades y procedimientos que deben cumplir el personal de la empresa pública para su desvinculación, ya sea esta por jubilación patronal o cualquier tipo de desvinculación establecida en la ley, por lo tanto y en base a esa autonomía, la institución consultante deberá regirse de conformidad a lo descrito en su normativa interna y en la ordenanza municipal que le otorgue una obligación de cumplimiento, observando además las disposiciones de la normativa laboral vigente(…)”*

**Que,** mediante Oficio No. DPE-DPP-2021-0643-O, de 28 de octubre de 2021, la Delegada Provincial Encargada de Pichincha, de la Defensoría del Pueblo, ante la solicitud presentada por la Asociación de Ex Trabajadores Jubilados de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO, para que se disponga la aplicación de la Ordenanza Metropolitana No. 211, emitida el 06 de junio de 218, dispuso al Gerente General de la mencionada empresa, *“(…)1.Atienda de manera prioritaria, preferente y especializada el requerimiento presentado por la Asociación de Ex Trabajadores Jubilados de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo, EMASEO(…)”*;

**Que,** la estructura orgánica del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito comprende el nivel operativo de empresas y entidades adscritas,

**Que,** la ejecución de la Ordenanza Metropolitana No.0211-2018, ha olvidado a los trabajadores que prestan o prestaron sus servicios lícitos y personales por más de 25 años en las empresas públicas metropolitanas o entidades adscritas, amparados por el Código de Trabajo;

**Que,** es necesario que en uso de las atribuciones legales y de competencia, otorgadas al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito y sus empresas públicas y entidades adscritas, en materia laboral y de manera específica de jubilación patronal, se establezca el monto que por este concepto correspondería a sus trabajadores y ex trabajadores;

**En ejercicio de sus atribuciones legales que confiere el artículo 8, numerales 1 y 18 de la Ley de Régimen del Distrito Metropolitano de Quito; y, artículos 7; 57, literal a); 87 literal a); y 322 del Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización.**

**EXPIDE LA SIGUIENTE:**

**ORDENANZA INTERPRETATIVA AL LIBRO I.2, TITULO II, QUE CONTIENE LAS NORMAS SOBRE LA PENSION MENSUAL DE JUBILACIÓN PATRONAL DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO, DE LA ORDENANZA METROPOLITANA No. 001 CÓDIGO MUNICIPAL, SANCIONADA EL 29 DE MARZO DE 2019.**

**Artículo Único. -** En las disposiciones de los artículos 73,74,75,76 y 77, del Libro I.2, Título II “De La Pensión Mensual De Jubilación Patronal Del Municipio Del Distrito Metropolitano de Quito”, de la Ordenanza Metropolitana No. 001, del Código Municipal, cuando se refiere a, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, incluye a las Empresas Públicas Metropolitanas y a las Entidades Adscritas; y, cuando se refiere a la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos y a la Dirección Metropolitana Financiera, incluye a quien hiciera sus veces, en sus respectivas Empresas Públicas Metropolitanas y Entidades Adscritas.

**Disposición General. -**

El cálculo de la pensión jubilar al trabajador, deberá practicarse de la siguiente manera: a partir de que la obligación se hizo exigible, aplicando la ordenanza metropolitana 3362; y, desde el 6 de junio de 2018, se aplicará la ordenanza metropolitana 0211, actual artículo 73 y siguientes Código Municipal, previendo en sus respectivos presupuestos los recursos financieros suficientes para cubrir estas erogaciones a partir del 2023.

**Disposición Transitoria. -**

En el ejercicio fiscal 2022 del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, de las Empresas Públicas Metropolitanas y las Entidades Adscritas, deberán considerar en la reforma presupuestaria los recursos financieros suficientes, que permitan solventar las obligaciones correspondientes a los años 2018, 2019, 2020, 2021 y 2022.

**Disposición Final. -** La presente ordenanza entrará en vigencia a partir de su sanción sin perjuicio de su publicación en la Gaceta Municipal y en la página web del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.

Dada, en la Sala de Sesiones del Concejo Metropolitano de Quito, el……