

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0971-M

Quito, D.M., 07 de junio de 2022

**PARA:** Sr. Abg. Pablo Antonio Santillan Paredes  
**Secretario General**  
**SECRETARÍA GENERAL DEL CONCEJO METROPOLITANO DE QUITO**

**ASUNTO:** Criterio jurídico respecto a la Resolución No. 008-CVH-2022 , de la Comisión de Vivienda y Hábitat

De mi consideración:

En relación al Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-1000-O de 21 de febrero de 2022, que hace referencia a la Resolución No. 008-CVH-2022 de la Comisión de Vivienda y Hábitat, emitida en sesión ordinaria del 16 de febrero de 2022, mediante la cual se solicita a Procuraduría Metropolitana criterio legal, sobre las consecuencias del incumplimiento de los funcionarios según lo establece específicamente la disposición transitoria quinta de la Ordenanza No. 027- 2021 sancionada el 14 de diciembre del 2021; me permito manifestar lo siguiente:

### 1. Competencia

Se emite el presente informe con fundamento en lo previsto en el art. 11 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; la Resolución AQ 011-2022, del Alcalde Metropolitano, de 16 de marzo de 2022; y, No. AQ 012-2021 de 11 de octubre de 2021, y oficio de delegación No. 00016 de 17 de marzo 2022 del Procurador Metropolitano.

### 2. Antecedentes

**2.1.** El 09 de diciembre del 2015, mediante Resolución S/N, el Directorio de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda del Distrito Metropolitano de Quito [EPMHV] **derogó expresamente** con una Cláusula Única tanto el "*Reglamento Interno de Administración del Talento Humano de la EPMHV*" expedido el 27 de febrero del 2013 como el "*Reglamento Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda*" del 18 de diciembre del 2013; así como, en la Disposición Transitoria Primera exhorta al Gerente General a la presentación de un proyecto de "*Reglamento Interno de Administración de Talento Humano*" en concordancia con el nuevo Orgánico Estructural y Funcional por procesos de la Empresa.

**2.2.** El 16 de febrero del 2022, mediante Resolución No. 008-CVH-2022, la Comisión de Vivienda y Hábitat resolvió: "*Solicitar que la Procuraduría Metropolitana del G.A.D. del D.M., de Quito emita su criterio sobre las consecuencias del incumplimiento de los funcionarios según lo establece específicamente la disposición transitoria quinta de la ordenanza 027- 2021 sancionada el 14 de diciembre del 2021*".

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0971-M

Quito, D.M., 07 de junio de 2022

2.3. La Disposición Transitoria Quinta de la Ordenanza 027-2021 del 14 de diciembre del 2021 menciona:

**"DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**Quinta.-** Sin perjuicio del proceso de revalorización y de actualización catastral producto del presente Título, los valores de las transferencias de bienes inmuebles de dominio privado de propiedad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito observarán los precios acordados por las partes, en la siguiente forma:

- a) Para los casos de expropiación especial para regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados, el valor de la tierra será el que tenía el predio al momento de producirse el asentamiento, acreditado en el informe socio organizativo, legal y técnico, para lo cual la Unidad Especial Regula Tu Barrio, remitirá la documentación necesaria a la Dirección Metropolitana de Catastro en un término no mayor a cinco días; y,
- b) Para los casos de proyectos de vivienda de interés social o destinados a la Relocalización: Victoria del Sur, Ciudad Bicentenario, La Mena, Bellavista de Carretas y Pueblo Blanco, cuyo promotor sea el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, en los cuales se produjeron actos conducentes al traspaso de dominio, con una determinada valoración, a través de promesas de compraventa, reservas sin promesa de compra venta o cualquier otra documentación, tales como depósitos o transferencias bancarias realizadas a favor de la municipalidad o de los fidecomisos constituidos para la ejecución de estos proyectos, que justifiquen dichas transferencias o actos conducentes, plazos o términos y condiciones dispuestos por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda en ese momento; o que se hayan emitido informes motivados con la nómina de personas que deben ser relocalizadas emitidos por autoridad competente con el traspaso o transferencia de bonos de incentivos de vivienda entregados por el Gobierno Central o esta municipalidad, donde no se haya perfeccionado la transferencia de dominio, se respetarán los valores convenidos entre las partes o establecidos al tiempo de los informes de calificación de beneficiarios dentro del Plan de Relocalización, hasta que se produzca la correspondiente transferencia de dominio, independientemente que se actualice la valoración. La información de estos casos será entregada por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda a las instancias municipales correspondientes.

Para el cumplimiento de esta disposición de Empresa pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda proporcionará a la Dirección Metropolitana de Catastro toda la información que se requiera para su incorporación en el sistema catastral en un plazo de 30 días a partir de la sanción de la presente Ordenanza."

**3. Análisis Jurídico**

3.1. En las garantías constitucionales del debido proceso y la legítima defensa hay una en

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0971-M**

**Quito, D.M., 07 de junio de 2022**

particular que se debe destacar en la letra k) del número 7 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador [CRE], el cual hace relación al derecho de una persona a ser juzgado por un juez competente.

**3.2.** Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y sus servidores públicos deben ejercer únicamente competencias y facultades atribuidas en la Constitución y la ley, es decir la reserva de ley dispuesta en el artículo 226 de la CRE.

**3.3.** El artículo 229 de la CRE determina el régimen legal, órgano rector y régimen disciplinario, tanto para servidores públicos y obreros, cuando estos coexistan como en el caso de las empresas públicas de la siguiente forma: *"(...) 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 del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo. La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia."*

**3.4.** El inciso tercero del artículo 426 de la CRE, advierte que no podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías constitucionales.

**3.5.** El artículo 277 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía y Descentralización [COOTAD] le otorga la facultad a los Gobiernos Autónomos Descentralizados de crear empresas públicas para el mejoramiento de la eficiencia en la gestión y la prestación de servicios públicos.

**3.6.** Los artículos 395 y 397 del COOTAD establecen, tanto la potestad sancionadora en materia administrativa en los funcionarios encargados del juzgamiento de infracciones como la tipicidad de aquellas a falta de norma interna de gestión.

**3.7.** El artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas [LOEP], en concordancia con el artículo 136 del Código Municipal señala la autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión de las empresas públicas municipales.

**3.8.** El Art. 16 de la LOEP establece que la administración del talento humano en las Empresas Públicas corresponde al Gerente General o a la delegación de éste para este fin; así como, la naturaleza jurídica de servicio público para toda persona que en cualquier forma y con cualquier título preste servicios o ejerza un cargo.

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0971-M

Quito, D.M., 07 de junio de 2022

**3.9.** El inciso segundo del artículo 17 de la LOEP determina la competencia del Directorio para expedir normas internas de administración del talento humano en general y en particular su régimen disciplinario.

**3.10.** El artículo 18 de la LOEP reitera la naturaleza administrativa del servidor público, las categorías de aquellos, así como, la coexistencia con talento humano sujeto al Código del Trabajo como sigue: *"Art. 18.- Naturaleza jurídica de la relación 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. Las normas relativas a la prestación de servicios contenidas en leyes especiales o en convenios internacionales ratificados por el Ecuador serán aplicadas en los casos específicos a las que ellas se refieren."* (El énfasis me pertenece).

**3.11.** El artículo 29 de la LOEP, respecto de la competencia y el procedimiento señala que *"Para efectos de la competencia y del procedimiento en las relaciones contractuales generadas entre las empresas públicas y servidores públicos de carrera y obreros, se estará a lo dispuesto en esta Ley y en el artículo 568 y siguientes de la Codificación del Código del Trabajo."*

**3.12.** No obstante la naturaleza jurídica de los servidores públicos, el artículo 33 de la LOEP deja claro que la norma supletoria para la gestión de talento humano en Empresas Públicas es el Código del Trabajo: *"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."*

**3.13.** El artículo 568 del Código del Trabajo [CT] establece las reglas de competencia para los conflictos laborales en general no sometidos a otras jurisdicciones: *"Los jueces del trabajo ejercen jurisdicción provincial y tienen competencia privativa para conocer y resolver los conflictos individuales provenientes de relaciones de trabajo, y que no se encuentren sometidos a la decisión de otra autoridad."* (El énfasis me pertenece).

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0971-M

Quito, D.M., 07 de junio de 2022

**3.14.** El artículo 162 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC] establece el efecto de cumplimiento obligatorio de las sentencias constitucionales. Concomitante con este principio de la justicia constitucional, la **Sentencia No. 007-11-SCN-CC**, dentro del Caso No. 0086-10-CN de 31 de mayo de 2011, la Corte Constitucional dictaminó que no hay contradicción en las Empresa Públicas al coexistir tanto el régimen del Código del Trabajo como del Servicio Público, textualmente señala: *“En este sentido, 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 Empresa Pública y la Ley Orgánica de Servicio Público, pues esta última, en los artículos 3 inciso final, 56 penúltimo inciso, 57 último inciso y 83 literal k) ha reconocido el régimen propio y especial del personal de empresas públicas. En tal virtud, al establecerse una sola jurisdicción en el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas no se contraría la Carta Magna, más aún cuando en el ámbito jurisdiccional es sabido que la competencia nace de la ley.”* (El énfasis me pertenece).

En este sentido, la Corte Constitucional ha dejado claro que en el caso específico que nos ocupa de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda con un Reglamento de Administración del Talento Humano derogado, el Código del Trabajo es el régimen subsidiario que debe ser considerado para el régimen disciplinario y la aplicación de sanciones.

**3.15.** De forma concordante con lo señalado en la Sentencia de la Corte Constitucional, el artículo 5 de la Norma Técnica para la Sustanciación de Sumarios Administrativos expedida mediante Acuerdo Ministerial No. MDT-2019-007 por el Ministro del Trabajo, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 412 del 23 de enero 2019 con su reforma en el Suplemento del Registro Oficial 463 del 8 de abril del 2019 detalla pormenorizadamente el proceso que se debe seguir para imponer una sanción a faltas graves, a través, de un sumario administrativo a ser sustanciado en el Ministerio del Trabajo.

**3.16.** En el presente caso, se debe investigar y determinar la responsabilidad de los funcionarios respecto al incumplimiento de funciones, observando, cumpliendo y respetando el debido proceso. Una vez que se determine dicha responsabilidad, es decir, el cometimiento de una infracción se deberán aplicar las sanciones que en el caso correspondan a cada uno de los funcionarios.

#### 4. Pronunciamiento

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0971-M

Quito, D.M., 07 de junio de 2022

Con los antecedentes expuestos y el análisis realizado, esta Procuraduría concluye que las consecuencias del incumplimiento de funciones dependerá del tipo de infracciones que se atribuyan a los funcionarios, de conformidad al régimen disciplinario establecido, en el presente caso, en el Código de Trabajo, por cuanto, a la fecha, no cuentan con normativa interna de la Empresa Pública.

Como se mencionó anteriormente, de manera previa se deberá investigar y como resultado de ésta se podrá determinar la infracción y la correspondiente sanción, si el caso amerita, sin perjuicio de esto, se deberá considerar del tiempo transcurrido desde el cometimiento de la infracción.

Finalmente, sería conveniente la expedición, por parte del Directorio de la Empresa Pública Metropolitana, de un reglamento interno para la Administración del Talento Humano que permita resolver los conflictos laborales de la empresa pública.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Mgs. Marcelo Sánchez Montenegro  
**SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL**  
**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO**  
**METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

Referencias:

- GADDMQ-SGCM-2022-1000-O

Anexos:

- resolución\_008\_vivienda--signed.pdf

Copia:

Sr. Mgs. Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal

**Procurador Metropolitano**

**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Sra. Lcda. Blanca Maria Paucar Paucar

**Concejala Metropolitana**

**DESPACHO CONCEJAL PAUCAR PAUCAR BLANCA MARIA**

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0971-M

Quito, D.M., 07 de junio de 2022

Sr. Mgs. Diego Alfonso Acosta Bastidas

**Servidor Municipal 9**

**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO - SUBPROCURADURÍA DE ASESORÍA JURÍDICA**

| Acción                                       | Siglas Responsable | Siglas Unidad | Fecha      | Sumilla |
|--|--------------------|---------------|------------|---------|
| Elaborado por: DIEGO ALFONSO ACOSTA BASTIDAS | daab               | PM-ASE        | 2022-05-17 |         |
| Revisado por: DIEGO ALFONSO ACOSTA BASTIDAS  | daab               | PM-ASE        | 2022-05-17 |         |
| Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro     | msm                | PM-ASE        | 2022-06-07 |         |

