

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0916-M**

**Quito, D.M., 30 de mayo 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. 013-CPE-2022 de la Comisión de Planificación Estratégica sobre la Jubilación Patronal del MDMQ.

De mi consideración:

En relación al Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-2749-O de 17 de mayo de 2022 mediante el cual remite el contenido de la Resolución No. 013-CPE-2022 de la Comisión de Planificación Estratégica, emitida en la sesión extraordinaria desarrollada el día lunes 16 de mayo de 2022, que en su parte pertinente resolvió: *"solicitar a la Procuraduría Metropolitana, Dirección Metropolitana Financiera y las Empresas Públicas Metropolitanas los informes legal y técnicos según corresponda, en el término máximo de 8 días, para ser analizados y tratados en la siguiente sesión de la Comisión."*; respecto de la *"ORDENANZA REFORMATORIA 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"*, manifiesto lo siguiente:

### **1. Competencia**

Es competente para emitir el presente documento, el suscrito Subprocurador de Asesoría Jurídica, en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano a través del Oficio No. 00016/SV de 17 de marzo de 2022, número 1; al amparo de lo establecido en los artículos 49, 69, número 1 del Código Orgánico Administrativo, y el artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito, en concordancia con la letra d) del artículo 1 y artículo 2 de la Resolución No. AQ-011-2022 de 16 de marzo de 2022 suscrita por el señor Alcalde Metropolitano.

### **2. Antecedentes**

**2.1.** El 06 de junio de 2018, el Concejo Metropolitano sancionó la Ordenanza Metropolitana No. 0211 el cual en su artículo 1, textualmente dice: *"**Establecer en el 45% del salario básico unificado del trabajador privado, la pensión jubilar 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**"*. (Derogada con la entrada en vigencia del Código Metropolitano para el Distrito Metropolitano de Quito de 29 de marzo de 2019).

**2.2.** El 03 de octubre de 2018, la Procuraduría Metropolitana remitió a la Secretaría General del Concejo el criterio con Expediente No. 2018-02980, cuyo acápite denominado *"V. Pronunciamiento"*, dice en lo pertinente que: *"(...) 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 (...) No*

Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0916-M

Quito, D.M., 30 de mayo de 2022

*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. (...)” (Énfasis añadido).*

2.3. El 21 de marzo de 2019, a través de la Resolución No. C-175, la Secretaría General del Concejo Metropolitano manifestó que el Concejo Metropolitano en relación con la Ordenanza Metropolitana No. 0211 de 06 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 (...)*”.

2.4. El 15 de abril de 2019, la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia dentro del Juicio No. 17371-2018-02341 seguido por José Sabino Suntaxi Ñacasha, y otros en contra de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, emitió fallo en el siguiente sentido: “**SÉPTIMO: FALLO.-** Por lo expuesto, este Tribunal de la Sala Especializada de lo Laboral de la Corte Nacional de Justicia, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA, CASA PARCIALMENTE de la sentencia dictada por el Tribunal de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 12 de diciembre de 2018, a las 11h08, en relación a que para el cálculo de la pensión jubilar de los demandantes, será aplicada la Ordenanza Metropolitana 3362 del Distrito Metropolitano de Quito hasta el 5 de junio de 2018, y a partir del 6 de junio de 2018 es aplicable la Ordenanza Metropolitana No. 0211 sancionada con fecha 6 de junio de 2018. Se ordena el pago de la parte demandada a favor de los accionantes, en las cantidades fijadas a cada uno de ellos en el punto 6.2.4.2. de este fallo. Con intereses. Sin costas. Notifíquese y devuélvase.”

2.5. El 10 de mayo de 2021, la Dirección de Auditoría Interna de EMASEO EP, remitió a la Presidencia del Directorio y a la Gerencia General de la referida Empresa Pública Metropolitana el informe aprobado que corresponde al “*Examen Especial al cálculo, pago y registro de valores por concepto de jubilación patronal a los trabajadores, por el período comprendido entre el 6 de junio de 2018 y el 31 de agosto de 2020.*” el cual concluyó que: “*Los miembros del Directorio mediante Resolución 178-DIR-EMASEO EP de 8 de noviembre, solicitaron a EMASEO EP los informes respecto del Plan de Jubilación y la cuantificación aproximada de los valores a los cuales ascendería una posible erogación por incremento en el pago de jubilación; y el 26 de noviembre de 2019 el Director Administrativo y de Talento Humano, informó a la Gerente General que antes de la asignación de los valores, se precisa realizar el análisis técnico legal del alcance de la Ordenanza 0211; sin embargo, no se evidenció que la Gerente General presentó al Directorio de EMASEO EP, los informes y la cuantificación referida, ocasionando que los miembros del Directorio, carezcan de información para dictar las resoluciones correspondientes al cálculo, registro y pago del beneficio de jubilación patronal de los trabajadores de EMASEO EP”; y, recomendó al Gerente General de la referida Empresa Pública lo siguiente: “Dará cumplimiento a las disposiciones emitidas por el Directorio de la Empresa a través de sus resoluciones, a fin de que sus miembros cuenten con la información necesaria para cumplir y hacer cumplir el ordenamiento y, dictar los reglamentos, resoluciones y/o normas relativas al funcionamiento de EMASEO EP”. (Énfasis añadido).*

2.6. El 16 de mayo de 2022, mediante Resolución No. 013-CPE-2022 la Comisión de Planificación

## Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0916-M

Quito, D.M., 30 de mayo de 2022

Estratégica resolvió: *“conforme el texto de ordenanza acordado en esta sesión de la comisión, se solicita a la Procuraduría Metropolitana, Dirección Metropolitana Financiera y las Empresas Públicas Metropolitanas los informes legal y técnicos según corresponda, en el término máximo de 8 días, para ser analizados y tratados en la siguiente sesión de la Comisión”*.

### 3. Análisis

**3.1.** A las instituciones del Estado y sus servidores les corresponde ejercer solamente las competencias y facultades atribuidas en la Constitución de la República y la ley, y tienen el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la misma, conforme dispone el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador.

**3.2.** La actuación administrativa se somete a la Constitución de la República, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios y a la jurisprudencia aplicable, de acuerdo al Principio de Juridicidad previsto en el artículo 14 del Código Orgánico Administrativo.

**3.3.** Las entidades del sector público deben emitir sus actos conforme los Principios de Juridicidad e Igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias, y la decisión debe estar motivada, según el principio de Interdicción de la Arbitrariedad y el Principio de Racionalidad, los cuales están previstos en los artículos 18 y 23 del Código Orgánico Administrativo.

**3.4.** El Estado garantiza a las personas adultas mayores, entre otros derechos, la jubilación universal, conforme al numeral tercero del artículo 37 de la Constitución de la República del Ecuador.

**3.5.** Los trabajadores que por veinticinco años o más hubieren prestado servicios, de manera continuada o interrumpida, tienen derecho a ser jubilados por sus empleadores. Cuya pensión mensual en términos generales no será mayor que la remuneración básica unificada media del último año ni inferior a treinta (USD 30,00) dólares americanos mensuales, si solamente tiene derecho a la jubilación del empleador, y de veinte (USD 20,00) dólares americanos mensuales, si es beneficiario de doble jubilación. Exceptuándose a los municipios y consejos provinciales, quienes regularán mediante la expedición de ordenanzas correspondientes la jubilación patronal para éstos aplicable, conforme se desprende del número 2 *in fine* del artículo 216 del Código del Trabajo.

**3.6.** 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 veinticinco años amparados por el Código del Trabajo se encuentra establecida en el 45% del salario básico unificado del trabajador privado, lo cual se contabiliza de esta manera desde la sanción de la Ordenanza Metropolitana No. 211. Los fondos requeridos para cumplir con la referida jubilación serán asignados por la Dirección Metropolitana Financiera, 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, conforme consta actualmente recogido en los artículos 73 y 75 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

### 4. Pronunciamiento

En relación al proyecto de ordenanza adjunto al Oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2022-2749-O de 17 de mayo de 2022, la Procuraduría Metropolitana encuentra que el pago de pensión jubilar patronal para trabajadores sujetos al Código del Trabajo que hubieren prestado sus servicios por veinticinco años o

## Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0916-M

Quito, D.M., 30 de mayo de 2022

más, continuada o interrumpidamente en el caso de excepción de municipios y consejos provinciales del país que conforman el régimen seccional autónomo, se regulará mediante la expedición de las ordenanzas correspondientes la jubilación patronal para éstos aplicable, como consta del inciso segundo del número 2 del artículo 216 del Código del Trabajo.

Ahora bien, en el caso particular del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito conforme al tenor literal del artículo 73 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en relación con la Pensión Mensual de Jubilación Patronal, textualmente dice: *“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.”*

Justamente la entrada en vigor de la Ordenanza Metropolitana No. 211, de 5 de junio de 2018 que aumentaba el valor de pensión mensual de jubilación, la cual a su vez derogó su antecedente normativo contenido en la Ordenanza Metropolitana No. 3362 de 29 de octubre de 2011, habría generado diversos criterios sobre su aplicación en algunas empresas públicas metropolitanas, lo cual, en algunos casos, ha sido sometido a conocimiento judicial. Por citar un ejemplo, la Corte Nacional de Justicia dentro del Juicio No. 17371-2018-02341 seguido en contra de la Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas, en el fallo correspondiente, con meridiana claridad señaló que: *“(...) en relación a que para el cálculo de la pensión jubilar de los demandantes, será aplicada la Ordenanza Metropolitana 3362 del Distrito Metropolitano de Quito hasta el 5 de junio de 2018, y a partir del 6 de junio de 2018 es aplicable la Ordenanza Metropolitana No. 0211 sancionada con fecha 6 de junio de 2018”*, existiendo una línea jurisprudencial en la que con claridad se determina la aplicación temporal de las referidas ordenanzas.

Adicionalmente, la Contraloría General del Estado dentro del *“Examen Especial al cálculo, pago y registro de valores por concepto de jubilación patronal a los trabajadores, por el período comprendido entre el 6 de junio de 2018 y el 31 de agosto de 2020.”* realizada a EMASEO EP evidenció que su Gerente General no puso en conocimiento del Directorio de la referida empresa los *“informes y la cuantificación referida, ocasionando que los miembros del Directorio, carezcan de información para dictar las resoluciones correspondientes al cálculo, registro y pago del beneficio de jubilación patronal de los trabajadores de EMASEO EP”* emitiendo recomendación al respecto.

Por lo que, al existir normativa expresa, como es el caso del artículo 216 del Código del Trabajo en directa remisión con el artículo 73 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, cuyo alcance y aplicabilidad en las empresas públicas metropolitanas ha sido reconocida en diversas sentencias emitidas por la Corte Nacional de Justicia e incluso en el caso particular de EMASEO EP el órgano de control ha indicado la forma en que la información sobre las jubilaciones debió haber sido por su Gerente General al Directorio.

Finalmente, se observa que el proyecto de ordenanza contiene una propuesta reformativa al Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, la cual ha sido debidamente calificada por la Secretaría General del Concejo Metropolitano, lo cual tendría como consecuencia jurídica su aplicación para lo venidero, es decir, desde la fecha de su aprobación hacia el futuro. Sin embargo, si lo que el Cuerpo Edilicio busca con el proyecto normativo en referencia es dar claridad respecto del alcance de lo dispuesto en el Código Municipal sobre la jubilación patronal para todos los servidores municipales, incluidos aquellos pertenecientes a las empresas públicas, habría de emitirse una norma interpretativa de

**Memorando Nro. GADDMQ-PM-2022-0916-M**

**Quito, D.M., 30 de mayo de 2022**

carácter general, con la cual, sin perjuicio de los diversos fallos judiciales y de los resultados de auditoría pública e incluso del exhorto realizado por el Concejo Metropolitano, las empresas públicas metropolitanas cuenten con un instrumento legislativo adicional que respalde el pago de las pensiones jubilares que correspondan, la cual se aplicaría desde el momento de la expedición de la norma que se va a interpretar.

Se aclara que hasta el momento de la emisión del presente criterio jurídico, a esta Procuraduría Metropolitana, no se han remitido los informes técnicos solicitados a la Dirección Metropolitana Financiera y las Empresas Públicas Metropolitanas en el marco de la Resolución No. 013-CPE-2022.

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-2022-2749-O

Anexos:

- OM PENSIÓN JUBILACIÓN PATRONAL aprobada en comisión 16.5.22.docx  
- resol\_no\_013-cpe\_2022-05-16-signed.pdf

Copia:

Sra. Mgs. Cecilia Soledad Benitez Burgos  
**Concejala Metropolitana**  
**DESPACHO CONCEJAL BENITEZ BURGOS SOLEDAD**

Sr. Mgs. Sandro Vinicio Vallejo Aristizabal  
**Procurador Metropolitano**  
**PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO**

Acción	Siglas Responsable	Siglas Unidad	Fecha	Sumilla
Elaborado por: Christian Eugenio Cacciani Cuesta	cc	PM-ASE	2022-05-30	
Aprobado por: Marcelo Sánchez Montenegro	msm	PM-ASE	2022-05-30	

