



INFORME JURÍDICO NO VINCULANTE
Nro.- 005-2023

Quito, D.M., 18 de noviembre de 2023

Proponente: Alcalde Metropolitano, Pabel Muñoz López.

Nombre del Proyecto: *“ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO II “DE LA PENSIÓN MENSUAL DE JUBILACIÓN PATRONAL DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO” DEL LIBRO I.2 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.*

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

1.1. El Alcalde Metropolitano remite mediante oficio Nro. GADDMQ-AM-2023-1903-OF de 14 de noviembre de 2023, a la Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, el proyecto de *“ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO II “DE LA PENSIÓN MENSUAL DE JUBILACIÓN PATRONAL DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO” DEL LIBRO I.2 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”.*

1.2. La Secretaría General del Concejo Metropolitano de Quito, mediante oficio Nro. GADDMQ-SGCM-2023-4771-O de 17 de noviembre de 2023 solicitó se proceda a dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 67.57 del Código Municipal, previo a la calificación del proyecto de ordenanza.

1.3. Con estos antecedentes, el objetivo de este “Informe Jurídico No Vinculante” es realizar el análisis de viabilidad jurídica del proyecto de ordenanza referido.

II. COMPETENCIA

La Subprocuraduría de Asesoría General es competente para emitir este Informe Jurídico No Vinculante, dentro del procedimiento previsto en el artículo 67.57 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito (Código Municipal), en función de la delegación otorgada por el señor Procurador Metropolitano conforme número 1) del oficio Nro. 008/FAS, de 24 de julio de 2023, en concordancia con lo establecido en los artículos 49 y 69 numeral 1 del Código Orgánico Administrativo, además del artículo 11 de la Ley de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito.

III. ELEMENTOS DEL PROYECTO DE ORDENANZA

El artículo 67.55 del Código Municipal señala como requisitos de los proyectos de ordenanzas: (i) exposición de motivos; (ii) considerandos; (iii) articulado correspondiente; (iv) disposiciones generales, transitorias, reformatorias y derogatorias, según el caso lo amerite y deberán referirse (v) a una sola materia.



En este sentido, de la revisión del proyecto de “*ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO II “DE LA PENSIÓN MENSUAL DE JUBILACIÓN PATRONAL DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO” DEL LIBRO I.2 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO*”, este contiene:

3.1. En la “exposición de motivos” el proyecto aborda la pertinencia de reformar las disposiciones del Código Municipal en relación al valor de la pensión de jubilación patronal a la que tienen derecho los trabajadores y obreros que han laborado para el GAD DMQ durante 25 años.

3.2. Los “considerandos” del proyecto delimitan las competencias de este Distrito Metropolitano, así como del órgano legislativo del GAD DMQ para emitir las normas para regular el valor de la pensión de jubilación patronal y el sustento técnico aportado por la Administración General, con base en la exposición de motivos antes señalada.

3.3. El proyecto presenta un artículo único, que sustituiría por completo el Título II “DE LA PENSIÓN MENSUAL DE JUBILACIÓN PATRONAL DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, del Libro I.2 “DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA” del Código Municipal, es decir, cuenta con cinco (5) artículos, que corresponden con los artículos 73, 74, 75, 76 y 77 del Código Municipal vigente.

3.4. El proyecto contiene: (i) una Disposición Derogatoria; y, (ii) una Disposición Final.

3.5. El proyecto que pretende reformar las regulaciones de la jubilación patronal en el GAD DMQ aborda “una materia”.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito.

4.1.1. El proyecto de ordenanza se enmarca en los principios que rigen el ejercicio de los derechos, consagrados en el artículo 11 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución), así como sobre los derechos de las personas adultas mayores, reconocidos en el artículo 36 de la norma *ibídem*, en relación con los principios que sustentan el derecho al trabajo, de acuerdo al artículo 326 de la Carta Magna.

4.1.2. En concordancia, el artículo 227 de la Constitución prevé los principios que rigen a la administración pública, como eje transversal para la prestación de servicios públicos: (i) eficacia; (ii) eficiencia; (iii) calidad; (iv) jerarquía; (v) desconcentración; (vi) descentralización; (vii) coordinación; (viii) participación; (ix) planificación; (x) transparencia y (xi) evaluación.



4.1.3. El artículo 240 de la Constitución reconoce la facultad legislativa que tienen los gobiernos autónomos descentralizados, en concordancia al artículo 254 de la norma *ut supra*.

4.1.4. El proponente señala las disposiciones previstas en el artículo 286 de la Constitución, donde se determina: *“Las finanzas públicas, en todos los niveles de gobierno, se conducirán de forma sostenible, responsable y transparente y procurarán la estabilidad económica. Los egresos permanentes se financiarán con ingresos permanentes. Los egresos permanentes para salud, educación y justicia serán prioritarios y, de manera excepcional, podrán ser financiados con ingresos no permanentes.”*; que concuerda con lo establecido en el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas en su Título IV, Capítulo II De las Reglas Fiscales, Sección I Del Ingreso Permanente y Egreso Permanente: *“Art. (...) - Ingreso permanente y egreso permanente del Sector Público No Financiero y de la Seguridad Social.- Para garantizar la conducción de las finanzas públicas de manera sostenible, responsable, transparente y procurar la estabilidad económica, los egresos permanentes se financiarán única y exclusivamente con ingresos permanentes. No obstante, los ingresos permanentes pueden también financiar egresos no permanentes”*.

4.1.5. En cuanto a la competencia para la expedición de ordenanzas, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) en la letra a) del artículo 87, establece la facultad normativa del gobierno autónomo descentralizado metropolitano en materias de su competencia, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas, acuerdos y resoluciones.

4.1.6. Respecto al objeto del proyecto de ordenanza, el artículo 216 del Código del Trabajo, menciona sobre la jubilación a cargo de empleadores lo siguiente: *“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: (...) 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. **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.**”* (énfasis me pertenece)

Por lo tanto, de conformidad con las disposiciones legales citadas, el Concejo Metropolitano es el órgano competente para regular la pensión mensual de jubilación patronal para los trabajadores y obreros del GAD DMQ, mediante la expedición de ordenanzas metropolitanas.

4.1.7. En el marco de la normativa municipal, el Título II “DE LA PENSIÓN MENSUAL DE JUBILACIÓN PATRONAL DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, del Libro I.2 “DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA”, en su artículo 73 define: *“Artículo 73.- 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.”

4.1.8. Por otra parte, el 15 de julio de 2022 se sancionó la Ordenanza Metropolitana Interpretativa No. 036-2022, la cual en determina: *“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”, intérpretese y entiéndase que incluye también a las Empresas Públicas Metropolitanas y sus Entidades Adscritas Municipales, salvo aquellas que se rigen bajo normas legales especiales; y, cuando se refiere a la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos y a la Dirección Metropolitana Financiera, intérpretese y entiéndase que incluye a quien hiciera sus veces, en sus respectivas Empresas Públicas Metropolitanas y Entidades Adscritas.”*

4.1.9. El proponente señala en el proyecto de ordenanza lo siguiente:

“(…) Existiendo una proyección presentada por la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos, en coordinación con la Dirección Metropolitana Financiera que sugiere “un incremento del 45% al 50% del salario básico unificado”, en razón de la autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados, se encuentran facultados para expedir los instrumentos que permitan viabilizar su gestión institucional.

En conclusión, expedidos los informes de la Dirección Metropolitana de Recursos Humanos y la Dirección Metropolitana Financiera, que contienen el estudio de la proyección de incremento del porcentaje de la pensión jubilar de los ex trabajadores y obreros, este incremento se realizará en garantía de los derechos constitucionales de los ex trabajadores y obreros del Municipio de Quito. (…)”.

De tal modo, el proyecto de ordenanza se sustenta en informes técnicos y financieros que respaldan la propuesta que incrementaría el valor de la pensión de jubilación patronal.

4.2. Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta.

4.2.1. El Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, en el artículo 67.50 dispone que el Concejo Metropolitano de Quito podrá expedir como ordenanzas normas de carácter general que serán -salvo excepciones- necesariamente reformatorias de este Código, ya por modificar sus disposiciones, ya por agregarle otras nuevas, las cuales se denominarán ordenanzas metropolitanas.



4.2.2. El proyecto de ordenanza modificaría el Título II “DE LA PENSIÓN MENSUAL DE JUBILACIÓN PATRONAL DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”, del Libro I.2 “DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA” del Código Municipal.

4.2.3. Adicionalmente, el proyecto prevé incluir en sus disposiciones a las Empresas Públicas Metropolitanas y demás entidades adscritas al Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, por lo que se derogaría la Ordenanza Metropolitana Interpretativa Nro. 036-2022, de 15 de julio de 2022.

V. PRONUNCIAMIENTO

5.1. Con base en los fundamentos expuestos, la Procuraduría Metropolitana concluye que de acuerdo con lo manifestado en la letra a) del artículo 87 del COOTAD, en concordancia con el número 1) del artículo 8 de la Ley Orgánica de Régimen para el Distrito Metropolitano de Quito; así como con los artículos 67.48, 67.49 y 67.50 del Código Municipal para el Distrito Metropolitano de Quito, le corresponde al Concejo Metropolitano debatir la *“ORDENANZA SUSTITUTIVA DEL TÍTULO II “DE LA PENSIÓN MENSUAL DE JUBILACIÓN PATRONAL DEL MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO” DEL LIBRO I.2 DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO”*.

5.2. De igual manera en función de la propuesta normativa remitida se concluye que ésta se encuentra dentro del régimen de competencias de este Distrito Metropolitano, y guarda conformidad con las disposiciones previstas en el ordenamiento jurídico, para lo cual esta Procuraduría emite el informe de viabilidad jurídica no vinculante, y lo remite para que continúe el procedimiento parlamentario previsto en el artículo 322 del Código Orgánico de Organización Territorial Autonomía Descentralización, y en los artículos 67.57 y siguientes del Código Municipal.

El presente informe no se refiere a aspectos técnicos contenidos en el proyecto de Ordenanza analizado.

Atentamente,

Mgs. Diego Fernando Pereira Orellana
SUBPROCURADOR DE ASESORÍA GENERAL
PROCURADURÍA METROPOLITANA DEL GAD DMQ