



DM. Quito, 15 de octubre de 2020  
oficio No. KCAM-CEPDTSS-2020-0687

Señor Ingeniero  
Cesar Litardo Caicedo  
**PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL**  
Presente.-

En su despacho:

Con un cordial saludo me dirijo a usted, y a la vez que me permito manifestar que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, adjunto a la presente el informe para Segundo Debate DEL **"PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO PARA LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO Y LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO"**, propuesto por la Asambleísta Rina Campain Brambilla, a fin de que se continúe con el trámite previsto en la Constitución y Ley.

Lo que me permito comunicar para los fines pertinentes.

Atentamente,

Gabriel Recalde Bolaños  
**SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA  
PERMANENTE DE LOS DERECHOS DE  
TRABAJADORES Y LA SEGURIDAD SOCIAL**

**INFORME PARA SEGUNDO DEBATE DEL “PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO PARA LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO Y LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO”.**

**COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y LA SEGURIDAD SOCIAL No. 2.**

**INTEGRANTES DE LA COMISIÓN:**

- Karina Arteaga Muñoz, (Presidenta).
- Samia Tacle García
- Verónica Elizabeth Arias Fernández.
- Alberto Jesús Arias Ramírez.
- Rina Asunción Campain Brambilla.
- María José Carrión Cevallos.
- Johanna Elizabeth Cedeño Zambrano.
- Roberto Andrés Gómez Alcívar.
- Marcela Priscila Holguín Naranjo.
- Cristina Eugenia Reyes Hidalgo.
- Fausto Terán Sarzosa.
- Bairon Leonardo Valle Pinargote.

Quito D.M. 28 de septiembre de 2020.

## ÍNDICE

1. Objeto del Informe.
2. Antecedentes del Proyecto de Ley.
3. Comparecencias e intervenciones referidas a la socialización y tratamiento legislativo del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Público previo a la elaboración, discusión y aprobación del Informe de Segundo Debate.
  - 3.1. Detalle de las comparecencias e intervenciones recibidas en la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.
4. Análisis del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Público.
  - 4.1. Análisis del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Público, con los aportes propuestos a partir del Informe de Primer Debate.
  - 4.2. Análisis de las observaciones planteadas en la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, en referencia a la eliminación de la inhabilidad especial por mora sobreviniente o en ejercicio de funciones, como justa medida para la protección de la estabilidad laboral en el Servicio Público y la independencia de las responsabilidades civiles, patrimoniales y laborales de las y los ciudadanos.
  - 4.3. Conclusiones y recomendaciones.
5. Resolución sobre el tratamiento del Proyecto de Ley.
6. Designación del Asambleísta Ponente.
7. Nombre y firma de los asambleístas que integran la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social que suscriben el Informe.



8. Texto del articulado del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Público.
  
9. Certificación de la Secretaría Relatora de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social acerca de los días en que fue debatido el Proyecto.

## 1. OBJETO DEL INFORME

El informe recoge el análisis y observaciones presentadas dentro del trámite legislativo del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Público, así como los argumentos expuestos y las resoluciones adoptadas por la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social<sup>1</sup>, para ponerlos a consideración del Pleno de la Asamblea Nacional para su discusión en Segundo Debate.

## 2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

La Asambleísta principal por la provincia de Esmeraldas, Rina Campain Brambilla, mediante oficio No. 006-RCB-ANE-2020, con fecha 28 de enero de 2020 y trámite No. 395052, presentó a la Presidencia de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Público”, el cual se refiere al régimen jurídico que regula la inhabilidad especial de los ciudadanos, que forman o podrían formar parte del talento humano del servicio público, por encontrarse en mora con las entidades que manejan recursos públicos o que tengan incapacidad civil judicialmente declarada, conforme lo establecido en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

La Asambleísta principal por la provincia de Esmeraldas, Rina Campain Brambilla, mediante oficio No. 033-RCB-ANE-2020, con fecha 12 de marzo de 2020 y trámite No. 399203, presentó un alcance al oficio a través del cual presentó a la Presidencia de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Público”, el cual se refiere a la situación de mora, de aquellos ciudadanos que a la fecha se encuentren en relación de dependencia en servicio público y la posibilidad de subsanar esta inhabilidad con la celebración de un convenio con la entidad acreedora.

Mediante Informe de la Unidad de Técnica Legislativa contenido en el Memorando No. AN-SG-UT-2020-0009-M de 18 de marzo de 2020, ingresado a través del Sistema de Gestión Documental DTS 2.0, el Coordinador General de la Unidad Técnica Legislativa, Ab. Paulo César Gaibor Iza, remitió el Informe No Vinculante, donde expresamente señala que: “(...) **b) Calificar el presente “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Pública” el mismo que debería denominarse “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Público.”**”.

---

<sup>1</sup> Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social No. 2, según lo prescrito en el numeral 2, artículo 21, Ley Orgánica de la Función Legislativa.



Mediante Resolución No. CAL-2019-2021-236, de fecha 13 de abril de 2020, el Consejo de Administración Legislativa califica el Proyecto mencionado en el párrafo anterior, dispone su envío a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social para su tratamiento legislativo y en el artículo 3 de dicha Resolución, en lo pertinente al proyecto en cuestión, dice: *“(...) de ser el caso, lo unifique con los demás proyectos que correspondan a la misma materia y que se encuentren ya en su conocimiento.”*

Mediante Memorando No. AN-SG-2020-0241-M, de fecha 15 de abril de 2020, el Dr. Javier Aníbal Rubio Duque, Prosecretario General Temporal, remite a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social el “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Público”, para el respectivo tratamiento.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley de la Función Legislativa, la Presidencia de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social puso en conocimiento de los Asambleístas integrantes de la misma y de la ciudadanía en general, el inicio del trámite del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Público”, recibéndose en el seno de esta Comisión, la intervención de la Asambleísta principal por la provincia de Esmeraldas, Rina Campain Brambilla, quien se refirió al contenido de su “Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Público”, justificando la pertinencia del mismo y la problemática que resuelve con esta iniciativa legislativa, en sesión No. 17-CEPDTSS-2020 del 17 de abril de 2020.

En sesión No. 27-CEPDTSS-2020 del 01 de julio de 2020, se aprobó el Informe de Primer Debate de este Proyecto de Ley.

En sesión No. 679 de 04 de agosto de 2020, se llevó a cabo el Primer Debate ante el Pleno de la Asamblea Nacional, del prenombrado Proyecto de Ley, objeto de este Informe.

### **3. COMPARENCIAS E INTERVENCIONES REFERIDAS A LA SOCIALIZACIÓN Y TRATAMIENTO LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO PARA LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO Y LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO PREVIO A LA ELABORACIÓN, DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL INFORME DE SEGUNDO DEBATE.**

En sesión No. 679 de 04 de agosto de 2020, se llevó a cabo el Primer Debate ante el Pleno de la Asamblea Nacional, del prenombrado Proyecto de Ley, objeto de este Informe, en la jornada legislativa se recogieron varios aportes

NOMBRE	INSTITUCIÓN ORGANIZACIÓN	INTERVENCIÓN
RINA CAMPAIN	Asambleísta	<p><i>(...) con su anuencia señor presidente para que me proyecte una presentación en power point gracias, señor presidente colegas asambleístas la noche de hoy en representación de la Comisión de Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social tengo el encargo de ser ponente de este Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público para la protección del empleo y la garantía de ésta en el sector público siguiente por favor ahora revisaremos algunos de los motivos que nos llevaron a plantear esta propuesta si bien nuestra Constitución es garantista de derechos en muchos casos estos no son más que una utopía porque pese a estar arreglados en la práctica resulta ser meros enunciados nuestra Constitución consagra que el trabajo es un derecho y un deber social un derecho económico fuente de realización personal y base de la economía asimismo señala que el Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto de su dignidad una vida decorosa remuneraciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado la estabilidad laboral está relacionada con el derecho</i></p>

		<p><i>a la vida a la dignidad y a la realización de las personas por ello es necesario garantizar la estabilidad de los servidores públicos en sus puestos de trabajo siguiente por favor no obstante de manera injusta se viene despidiendo a los servidores públicos en funciones de sus puestos de trabajo bajo la aplicación errónea de la inhabilidad especial por mora estipulada en el artículo 9 de la vigente Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP, este artículo señala que no se registrarán los nombramientos expedidos o contratos celebrados de las personas que se encuentran en mora con el Gobierno Nacional, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Servicio de Rentas Internas, Banco Central del Ecuador, instituciones financieras abiertas, cerradas, pertenecientes al Estado entidades de derecho privado, financiadas con el 50 por ciento más con recursos públicos Empresas Públicas o en general con cualquier entidad u organismo del Estado, de igual forma el referido artículo señala que se exceptúan los nombramientos o contratos celebrados a favor de las personas que se encuentren en mora si previo a la obtención del nombramiento o contrato se hace constar en la declaración patrimonial juramentada el detalle de la deuda con el convenio</i></p>
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p><i>de pago que se ejecuta o se ejecutará una vez que ingrese al sector público, es decir se establece esta limitación para el ingreso al servicio público pero no señala de manera expresa precisa y objetiva qué sucede cuando un servidor estando en funciones dentro del servicio público cae en mora con una entidad del Estado, por esta causa existen abusos y muchos funcionarios atraviesan un vía crucis para evitar ser separados de sus puestos de trabajo ya que los responsables de talento humano del sector público han hecho una interpretación antojadiza de esta norma en desmedro del principio proteccionalista o in dubio pro operario que rige a las relaciones laborales el cual ampara a la parte más vulnerable de la relación laboral que en este caso es el trabajador, por lo antes expuesto es necesario reformar la ley corregir este vacío para evitar que se siga atentando contra la estabilidad laboral de los más de 600.000 servidores públicos de este país; la parte puntual de esta propuesta legislativa es la siguiente: artículo 1 en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Servicio Público sustitúyase los párrafos 2º y 3º de dicho artículo por los siguientes párrafos: se exceptuarán los nombramientos expedidos o contratos celebrados a favor de personas que se encuentren en mora si previo a la obtención del</i></p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p><i>nombramiento o contrato se hace constar en la declaración patrimonial juramentada el detalle de la deuda con el detalle del convenio de pago suscrito que se ejecuta o se ejecutará una vez que se ingrese al sector público, cuando la inhabilidad fuere sobreviniente el servidor público servidora pública en funciones podrá firmar un convenio de pago con la entidad pública respectiva y deberá poner en conocimiento del particular a la autoridad nominadora de su lugar de trabajo en aquellos casos donde el servidor público en funciones tenga obligaciones pendientes de pago con las empresas o entidades descritas de este artículo y desde el último pago realizado en los plazos acordados entre deudor y acreedor dicha mora no supere un año no podrá exigirse la terminación de la relación laboral aduciendo la existencia de la inhabilidad especial por mora, entre las disposiciones transitorias de esta propuesta se señala que el Ministerio de trabajo en un plazo de 45 días debe realizar las reformas a todos los acuerdos e instructivos que hayan sido emitidos y que puedan atender a la plena vigencia de esta ley señor presidente, compañeros assembleístas en el tratamiento de este Proyecto de Ley la Comisión de Derecho de los Trabajadores y la Seguridad Social, recogió</i></p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p><i>los aportes de algunos actores símbolo involucrados en este tema al respecto quisiera compartir con ustedes los siguientes criterios escuchemos el criterio del ex Ministro de Trabajo Luis Arturo Poveda si le damos play al vídeo por favor “(...) en primer lugar quiero aplaudir y apreciar mucho el Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica el Servicio Público a la assembleísta que ha presentado este proyecto Rina Campain y por qué digo esto porque este proyecto se basa en la estabilidad laboral del servidor público y en la protección del empleo, busca precautelar el trabajo de los servidores públicos que en el ejercicio de sus funciones se encuentren en mora con las instituciones del estado y además es necesario indicar que se pretende aplicar el principio de progresividad de los derechos de los servidores orientados a favorecer las condiciones de trabajo, en este proyecto se garantiza la estabilidad laboral evitando así que los servidores públicos pasen a un verdadero viacrucis para evitar ser removidos de sus puestos de trabajo, estableciendo parámetros adecuados (...);</i></p> <p><i>Ahora el criterio del Viceministro de Servicio Público, Edwin Sánchez “(...) o es una propuesta de ley importante porque busca generar o mantener la estabilidad de los</i></p>
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p><i>servidores públicos en ese camino es necesario señalar que al proponer que se reforme el artículo 9 de la Ley Orgánica del Servicio Público que regula las inhabilidades especiales para esto es necesaria esta reforma queremos decir que desde el Ministerio del Trabajo cumple los requisitos técnicos esta reforma propuesta por la asambleísta Campain, cumple los requisitos técnicos en virtud de que es necesario que exista una claridad cuando el servidor público ya estando en funciones adquiere una deuda con el Estado tomemos en cuenta que actualmente el artículo 9 de la LOSEP, lo que regula es el tema del registro de los contratos y de los nombramientos es necesario que exista una claridad en el marco de la ley en donde se especifique o se hable respecto de qué pasa cuando los servidores públicos ya en ejercicio de sus funciones adquieren deudas con el Estado y como decía el Ministro del Trabajo no se encuentren en problemas para resolver estas deudas entonces cumple los requisitos técnicos planteados desde la Asambleísta Campain (...). Finalmente el criterio del Presidente de la Federación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador Iván Bastidas "(...) yo mismo he sido víctima de persecución muchas veces y hace poco hace un mes recibí un correo de talento humano señalando de que no podía ejercer</i></p>
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p><i>cargo público porque tenía una deuda en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en mi condición de presidente de la Confederación Nacional de Servidores Públicos del Ecuador en este proceso de cambios de tesoreros y todo lo demás se había descuidado el pago al IESS, había una mora patronal de dos meses y allí es donde que yo aplaudo la gestión de ciertas entidades que por dos meses enseguida ya salí inhabilitado para ejercer un cargo público no pasa lo mismo con las personas que están morosas con las empresas que deben al Servicio de Rentas Internas y varias cosas más yo pienso que en este contexto la asambleísta Rina Campain, ha recogido la preocupación de los servidores públicos que muchas veces sin querer descuidarse de sus obligaciones ha caído en mora por uno o dos meses y considero nosotros como Confederación Nacional de Servidores Públicos apoyamos en todo su contexto el proyecto presentado por la asambleísta Rina Campain (...)", señor Presidente colegas asambleístas durante los últimos años se ha estigmatizado al servidor público mostrándolo ante la sociedad como privilegiado de derechos lo cual no es cierto la realidad nos muestra que los servidores públicos también están siendo despedidos bajo la figura de inhabilitación por mora sin previamente</i></p>
--	--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p><i>valorar sus condiciones de precariedad económica, estado de necesidad o circunstancias excepcionales dichas desvinculaciones se realizan en muchos casos por valores irrisorios e insignificantes y sin el respeto al debido proceso, al respecto es importante considerar que la actual crisis económica ha provocado la reducción de la jornada laboral y con ello la reducción de los salarios a esto se suma el retraso en los pagos de los sueldos de los servidores públicos lo que desemboca en el retraso también en el pago de sus responsabilidades como vemos la difícil situación que atraviesa el país conlleva a que el mismo Estado incumpla con el principio de impostergabilidad del pago de remuneraciones debemos considerar además que las personas que están en mora están obligadas a pagar multas intereses costas judiciales honorarios profesionales y para el caso de servicios públicos están sujetas a cortes del mismo etcétera y encima de esto son revictimizadas al ser sancionados con la pérdida de sus puestos de trabajo cuando la mora con las diferentes entidades del estado bien puede subsanarse a través de otras esferas del derecho como en el ámbito civil y mercantil, la organización internacional del trabajo en referencia a la permanencia en el empleo sugiere la eliminación de normas</i></p>
--	--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

		<p><i>discriminatorias que sancionen la terminación de la relación laboral por causas ajenas a la conducta del trabajador en la entidad donde labora por ello consideramos que cualquier medida que menoscabe la estabilidad en el empleo atenta al desarrollo del país puesto que el factor clave para escapar de la pobreza es tener un trabajo en consecuencia es necesario desarrollar normas claras que impidan al máximo la discrecionalidad de los operadores de justicia factor que en muchos casos conlleva al cometimiento de actos de corrupción para concluir quiero dejar constancia de mi agradecimiento a todos los miembros de la Comisión de Derecho de los Trabajadores y la Seguridad Social, a los servidores públicos y autoridades del ramo así como a los profesionales expertos en el tema quienes con sus aportes han fortalecido esta propuesta continuando, con el proceso de construcción de esta norma hoy presentamos ante este pleno estamos abiertos a las valiosas sugerencias y observaciones de los colegas asambleístas, está en nuestras manos evitar que sigan que se sigan cometiendo injusticias con los servidores públicos y aportar a garantizar su estabilidad laboral muchísimas gracias colegas asambleístas. (...)"</i></p>
--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

<p><b>ISRAEL CRUZ</b></p>	<p>ASAMBLEÍSTA</p>	<p><i>“(…), mis felicitaciones a la proponente a la comisión de los trabajadores y lógicamente que hoy vamos a lo mejor a tratar en el Primer Debate objeto de este proyecto impedir la terminación de la relación laboral por la inhabilidad por mora, el Proyecto de Ley, busca equiparar el ejercicio de derechos laborales de servidores y servidoras públicos en funciones del sector público que tiene mora con el Estado y que se encuentra en calidad de deudores y pueden solventar la deuda mediante un convenio de pago la propuesta desarrollada una reforma al artículo 9 de la Ley Orgánica del Servicio Público sobre la inhabilidad especial por mora determina que para el servidor en funciones a quién le sobreviniere una mora con alguna entidad del Estado o sea declarado deudor puede subsanar mediante la firma de un convenio de pago impidiendo así la terminación de la relación laboral, el incumplimiento de dicho convenio si acarrearía la finalización del vínculo laboral. (...)”</i></p>
<p><b>KARINA ARTEAGA</b></p>	<p>ASAMBLEISTA</p>	<p><i>“(…) los servidores públicos nos hemos convertido en el saco de boxeo de la actual coyuntura, asumiendo para bien o para mal la reducción de personal, la eliminación de instituciones, la reducción de sueldo, los pagos atrasados y en muchos casos trabajando el doble desde casa que generando un mal clima laboral, me pregunto</i></p>

		<p>entonces si una persona honesta que vive de su sueldo profesional y preparada estaría dispuesta a entrar a trabajar para el Estado, si no será correspondida en cuanto al tiempo, esfuerzo, calidad y dedicación que se le entregue a ese trabajo (...).”.</p>
<b>SAMIA TACLE</b>	ASAMBLEISTA	<p>“(...) la inhabilidad especial por mora, la misma que puede ser subsanada con el pago o con la generación de un convenio o acuerdo de pago con las instituciones acreedoras como lo ha explicado Rina y como se lo explicó en el informe, como consecuencia actualmente se han generado varias interpretaciones violando el principio de seguridad jurídica previsto en nuestra carta magna por tanto el Proyecto de Ley Orgánica reformatoria a la LOSEP, busca solucionar este vacío legal que no explica qué pasa cuando un funcionario público entra en mora ya estando dentro de la función. (...)”.</p>
<b>RUBEN BUSTAMANTE</b>	ASAMBLEISTA	<p>“(...) quiero iniciar primero saludando el trabajo de la comisión y su interés realmente por garantizar los derechos de los trabajadores en este caso del sector público; el sector público ha sido muchas veces incomprendido y eso lo tenemos muy claro todos quienes vivimos a diario todos los problemas del sector público pero sin lugar a duda este es un sector muy importante como todos y es la forma en que el estado cumple sus obligaciones los servidores</p>

		<i>públicos son un sector de los trabajadores que merece igual protección. (...)</i> ”.
<b>ANGEL SINMALEZA</b>	ASAMBLEÍSTA	<i>“(...) la reforma que se debate es sumamente importante para corregir las interpretaciones extensivas que se viene dando al Art. 9 de la Ley Orgánica de Servicio Público, muchos servidores públicos han perdido sus empleos y estos criterios personales por su aprobación de la Ley y otras interpretaciones antojadizas que tienen cierto reglamentos y leyes que desde cierta manera son abusivos, mandan, prohíben y permiten a la misma ley y sobre la Ley, estoy de acuerdo con la reforma al art. 9 (...)</i> ”.

**Nota:** Sistematización realizada por el Ab. José Luis Véliz, asesor de la CEPDTSS.

### **3.1. Detalle de las comparecencias e intervenciones recibidas en la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.**

A partir de las intervenciones de expertos realizadas en el Primer Debate, sobre este Proyecto de Ley, se recibió en sesión No. 037-CEPDTSS-2020 de fecha 26 agosto de 2020, el doctor Carlos Garcés Burbano, especialista en Derecho Laboral, en lo pertinente manifestó:

*“(...) Cuando en la LOSEP hablamos de inhabilidades y prohibiciones hablamos de dos conceptos distintos las inhabilidades se aplican para el ingreso al servicio público y las prohibiciones son para el ejercicio del cargo. Esa distinción que existe entre esos conceptos es lo que da a dar lugar a una particular forma de redacción del artículo 9 que habla de la inhabilidad especial por mora, en esta empieza diciendo el artículo 11 no se registrarán los nombramientos expedidos o contratos celebrados a favor de las personas que se encontraren en mora, eso nos lleva que este particular artículo tiene aplicación para las personas que van a ingresar al servicio público, no para las personas que se encuentran en el servicio público. Por eso por, no estamos hablando de situaciones preexistentes, sin o de requisitos que pide la LOSEP para el ingreso al servicio público”.*

*Entonces a eso viene mi primera observación. Este artículo el primero de la Ley Orgánica Reformatoria, este tiene los partes, establece dos supuestos totalmente distintos el uno se refiere al servidor público en funciones y el otro a las inhabilidades sobrevinientes. Yo entiendo que el derecho es como un ser vivo y está en una constante mutación, pero si es que se mantiene el concepto, el concepto de las inhabilidades son para el ingreso servicio público, no podríamos hablar sino de la inhabilidad que se presenta antes de iniciar el servicio público, antes del ingreso servicio público (...).”<sup>2</sup>.*

Adicionalmente, en cumplimiento de las disposiciones emitidas por los asambleístas miembros de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, encaminadas a recoger las preocupaciones y proponer un texto de articulado para análisis y debate, donde se consoliden las observaciones de los Asambleístas. Al respecto, se llevaron a cabo dos talleres de trabajo sobre esta iniciativa con los diferentes equipos de asesoría de los despachos de los Asambleístas miembros de la Comisión, los días: 07 de septiembre y 11 de septiembre de 2020.

Conforme reposan en los archivos, actas y audios de las sesiones de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, período 2017-2021, en la presidencia de la Ing. Karina Arteaga Muñoz, MsC., destacan los aportes en sesiones del Pleno de los Asambleístas: Samia Tacle, Fausto Terán Sarsoza, Rina Campain Brambilla, Marcela Holguín, Bairon Valle, entre otros Asambleístas, que posicionaron y argumentaron, valiosos criterios que se incluyen en este Informe.

Así también destacan los aportes que por escrito se recibieron como el constante en el Memorando Nro. AN-STG-2020-0115, de fecha 09 de septiembre de 2020, donde constan las “Observaciones y propuesta de texto alternativo al “PROYECTO DE LEY ORGÁNICA REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO PARA LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO Y LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO”, suscrito por la Asambleísta principal del Guayas, Samia Tacle García, entre otros aportes más.

#### **4. ANÁLISIS DE “PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO PARA LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO Y LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO”.**

#### **4.1. Análisis del Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Servicio Público para la Protección del Empleo y la Garantía de Estabilidad en el Servicio Público, con los aportes propuestos a partir del Informe de Primer Debate.**

El punto de partida, en el análisis a esta iniciativa, se lo hace en consideración a la importancia del trabajo como medio de realización personal, como derecho fundamental y elemento sustancial para el desarrollo de las sociedades modernas. Al respecto la Organización Internacional del Trabajo- OIT, ha establecido que:

*“El trabajo está en el centro de las aspiraciones de las personas pues constituye el medio para obtener su sustento, el mejoramiento de la calidad de sus vidas y su realización personal. El trabajo es esencial para el bienestar de la gente.*

*Además de lo que representa para las personas en lo particular, el trabajo es importante también para la sociedad en su conjunto pues abre la puerta al progreso social y económico<sup>3</sup>.*

Es bajo estos criterios, así como otros de orden constitucional y técnico, que se ha desarrollado el debate y se han propuesto los cambios constantes en este Informe, como aportes a lo propuesto y conocido en el Informe de Primer Debate del “PROYECTO DE LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO PARA LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO Y LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO”, el cual se conoció y trató en la sesión plenaria No. 679 de 04 de agosto de 2020.

#### **4.2. Análisis de las observaciones planteadas en la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, en referencia a la eliminación de la inhabilidad especial por mora sobreviniente o en ejercicio de funciones, como justa medida para la protección de la estabilidad laboral en el Servicio Público y la independencia de las responsabilidades civiles, patrimoniales y laborales de las y los ciudadanos.**

Pero también esta propuesta legislativa, se sustenta en el respeto integral a principios del derecho, de valoración reciente, como el principio de juridicidad<sup>4</sup>, el cual se considera

---

3 OIT. “Conocer los derechos fundamentales en el trabajo”, 2009, [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-san\\_jose/documents/publication/wcms\\_180458.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@americas/@ro-lima/@sro-san_jose/documents/publication/wcms_180458.pdf)

4 COMPLAK, Krystian. “Principio de Juridicidad en la vigente Constitución Polaca”, página 93, en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1976006.pdf>: “(...) Desde el punto de vista de la juridicidad material es un Estado conforme a Derecho aquel en el cual no sólo se observa el conjunto de sus normas, sino también cuyo sistema jurídico satisface ciertas demandas en cuanto a su contenido y a su forma.”.

como una transformación (mejora) del principio de legalidad, el cual obliga que, a la hora de determinar derechos y obligaciones, se implementen mecanismos de ponderación de reglas, principios y la revisión de jurisprudencia, exigiéndose superar la mera lectura y aplicación de una disposición legal sino la búsqueda real de la verdad y la aplicación de la Justicia y no solo del imperio de la Ley.

#### **4.2. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.**

En la actualidad, la pandemia del Covid-19, ha dejado lastimada la sociedad, en la forma como se la percibía hasta el año 2019, a la fecha los gobiernos deben establecer medidas que salvaguarden las economías de los países y sobre todo, protejan, en condiciones de dignidad a sus ciudadanos, partiendo de la realidad que para todos los grupos de edad combinados, la OIT prevé la pérdida de más de 300 millones de puestos de trabajo en el segundo trimestre de 2020, con consecuencias potencialmente dramáticas en cuanto a la pobreza.”<sup>5</sup>. Es necesario resolver esta problemática social, se vuelve urgente, además de pertinente generar disposiciones que no limiten el goce del empleo y su continuidad en el tiempo.

Los expertos con sus aportes en el proceso de discusión de esta iniciativa de Ley, así como los argumentos y debates de los Asambleístas miembros de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, exponen la realidad de que una persona sin empleo no puede cubrir sus obligaciones económicas, por eso, poner en riesgo la estabilidad laboral como una medida para incentivar el pago de obligaciones en el sector público, no es una alternativa adecuada, más aún cuando hay otras como el congelamiento de cuentas o la retención de dinero, que resultan ser más efectivas en los procesos de recuperación de cartera.

Es importante mencionar que la pérdida del empleo por razones vinculadas a deudas (con las excepciones de las pensiones alimenticias), ya no es solo una problemática que atañe al ciudadano afectado, sino a la sociedad entera, porque esto incide directamente en el proceso de reactivación económica y el progreso mismo.

En referencia a los antecedentes que se mencionan en la presente, en el marco de los análisis legales, que se citan y se desarrollan en el mismo, así como la consideración de los valiosos aportes que, desde la Asambleísta proponente de este Proyecto de Ley, de los miembros de la Comisión, de las diferentes autoridades y expertos del sector público, que expusieron sus observaciones orales y escritas en el debate realizado en las diferentes sesiones de la Comisión y del Pleno de la Asamblea Nacional, de los aportes de los especialistas de diferentes instituciones, especialistas en materia de recuperación de cartera, de los aportes técnicos y jurídicos que han realizado el equipo de asesores

---

5 Tomado de: <https://www.elcomercio.com/actualidad/pib-deuda-desempleo-reactivacion-economia.html>.



de los diferentes miembros de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, y de manera especial, de los doce integrantes de esta Comisión, quienes han debatido, argumentado y propuesto cambios importantes y positivos para esta iniciativa legislativa. Se recomienda un texto de articulado de la “LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO PARA LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO Y LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO”, así como la aprobación del correspondiente Informe de Segundo Debate.

Como es de conocimiento público, a la fecha de elaboración del presente, existen limitaciones de movilidad, derivado de la emergencia sanitaria para atender la pandemia del Covid-2019, por eso se deja expresa constancia, que pudieran existir detalles, en cuanto a la recolección de información que ha ingresado de forma física o digital, a la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social, por lo que, a partir de la reincorporación a las actividades presenciales, se generará un archivo para acceso público, donde se incluya la información relacionada al proceso de elaboración discusión y aprobación del Informe para Segundo Debate, del presente Proyecto de Ley.

En el presente Informe, así como el articulado propuesto, procura el uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres, siendo esta una de las preocupaciones de los Asambleístas miembros de esta Comisión, a partir de la falta de acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español “o/a” para marcar la diferencia de ambos sexos, se recoge la misma técnica de redacción utilizada por la Organización Internacional del Trabajo en emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

## **5. RESOLUCIÓN SOBRE LA FAVORABILIDAD EN EL TRATAMIENTO DEL PROYECTO DE LEY.**

Con base a los argumentos expuestos, la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social de la Asamblea Nacional, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, pone en consideración del Pleno de la Asamblea Nacional el Informe para Segundo Debate del “PROYECTO LA LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO PARA LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO Y LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO”, en el que se recomienda la aprobación del referido Proyecto de Ley.

## **6. DESIGNACIÓN DEL ASAMBLEÍSTA PONENTE.**



Al amparo de lo establecido en el artículo 130 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y en concordancia con el artículo 28 del Reglamento de las Comisiones Especializadas y Permanentes de la Asamblea Nacional, la Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social Ing. Karina Cecilia Arteaga Muñoz, con oficio No. KCAM-2020-468 de 01 de julio de 2020, designa como Asambleísta ponente del presente Proyecto de Ley a la Asambleísta Rina Campaín Brambilla, en su calidad de asambleísta proponente de esta iniciativa de Ley.

**7. NOMBRE Y FIRMA DE LOS ASAMBLEÍSTAS QUE INTEGRAN LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y LA SEGURIDAD SOCIAL QUE SUSCRIBEN EL INFORME.**

Para constancia y en plena comprensión del contenido integral del presente Informe para Segundo Debate, suscriben a continuación los miembros de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social.

Ing. Karina Arteaga Muñoz, M.Sc.  
**Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social**

Econ. Samia Tacle García  
**Asambleísta por Guayas**

Dra. Verónica Elizabeth Arias Fernández  
**Asambleísta por Loja**

Dra. María José Carrión Cevallos  
**Asambleísta por Pichincha**

Ing. Johanna Elizabeth Cedeño Zambrano.  
**Asambleísta por Santo Domingo de los Tsáchilas**



Ing. Roberto Andrés Gómez Alcívar  
**Asambleísta por Guayas**

Lcda. Marcela Priscila Holguín Naranjo  
**Asambleísta por Pichincha**

Ab. Cristina Eugenia Reyes Hidalgo  
**Asambleísta Nacional**

Lcdo. Bairon Leonardo Valle Pinargote  
**Asambleísta por Guayas**

Mgs. Rina Campaín Brambilla  
**Asambleísta por Esmeraldas**

**8. TEXTO DEL ARTICULADO DE LA LEY REFORMATORIA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO PARA LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO Y LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO.**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La sociedad ecuatoriana se sustenta en una serie de principios que propugnan el respeto y el trato sin discriminación, de ninguna clase, entre sus conciudadanos, a partir de esta regla de convivencia, se realizan una serie de desarrollos normativos en diferentes áreas como por ejemplo entre las personas que prestan sus servicios lícitos y personales o en relación de dependencia, de estos hay dos grandes grupos, los que laboran para el sector privado y los que laboran para el sector público.

La diferencia fundamental entre estos dos grupos de trabajadores o funcionarios, que para efectos de la Constitución de la República y de los Tratados internacionales, es la naturaleza de su contraparte o empleador, pero ambos gozan de la protección de las mismas garantías y las relaciones laborales se sustentan en los mismos principios o al menos en la gran mayoría de los principios que desarrolla la doctrina y que expresamente dispone nuestra Carta Magna.

Del análisis y los debates técnicos que en diferentes espacios se han analizado, el régimen de beneficios laborales, del talento humano del sector público (reglados por las

normas de la Ley Orgánica del Servicio Público) se recoge serias preocupaciones en cuanto a la merma del derecho fundamental a la estabilidad laboral, a la posibilidad de recibir bonificaciones por el tiempo laborado, entre una serie de derechos que los pone en desventaja con el personal que labora bajo las reglas del Código de Trabajo, estableciéndose que no tienen privilegios en relación a los trabajadores del sector privado, siendo necesario la homologación del catálogo de derechos de ambos sectores, bajo criterios de progresividad y de dignidad en favor de las personas trabajadores, independientemente el sector al que pertenezcan.

Los servidores, trabajadores, funcionarios o empleados del sector público, tienen que cumplir una serie de requisitos que los distancia en las capacidades de acceso al empleo en relación a los aspirantes a ocupar un puesto de trabajo en el sector privado, estos requisitos coartan la libertad de acceso al empleo y conminan a muchos ciudadanos que aspiran obtenerlo, por ello ven distantes sus aspiraciones de empleabilidad, de manera especial en el sector público.

Estas condiciones y cualidades que se exigen, no tienen relación directa con su actividad laboral o las cualidades requeridas para el cargo que postulan, por ello esta realidad limita su vinculación al trabajo en dicho sector, al respecto nos referimos a las prohibiciones para el ingreso del sector público que ampliamente se desarrollan tanto en la Ley Orgánica del Servicio Público y el Reglamento a dicha Ley.

Al respecto debe entenderse que en materia derechos laborales, siempre deberá aplicarse la regla o principio de la progresividad, esto es que los derechos deben ir orientados a favorecer y mejorar las condiciones de trabajo de las personas trabajadoras. El derecho a obtener un empleo y mantenerlo es una conquista que se ha defendido y promovido en favor de la clase trabajadora y que además de contener en su naturaleza el reconocimiento de la abolición de la esclavitud y de otras formas precarizadoras de trabajo.

En la parte puntual de esta propuesta legislativa, debemos acotar que para el ingreso laboral en el sector público, los trabajadores, funcionarios o empleados, que para nuestros efectos son sinónimos y tienen la misma valía, la legislación especial que regula estas relaciones de trabajo (Régimen Jurídico del Servicio Público) establece una serie de prohibiciones, entre ellas no tener deudas con el Estado, desarrolla también excepciones, de las cuáles tomamos la prohibición, previo al ingreso, de no tener deudas con el Estado, entendidas dichas deudas las contraídas también con empresas que prestan servicios públicos (seguridad social, luz eléctrica, agua potable, alcantarillado, entre otras)<sup>6</sup>.

---

6 Al respecto, la Ley del Servicio Público establece que: “Art. 9.- (...)el Gobierno Nacional, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Servicio de Rentas Internas, Banco Central del Ecuador, instituciones financieras abiertas o cerradas pertenecientes al Estado, entidades de derecho privado financiadas con el cincuenta por ciento o más con

Ahora bien, el artículo 226 de la Constitución de la República en concreto señala que la administración del Estado se rige por el principio de legalidad. Debe atender al sentido literal, no caben interpretaciones extensivas, si bien la norma no impone consecuencias para servidoras o servidores en funciones, es necesario analizar las situaciones que se dan en el desarrollo de la relación laboral contemplando el principio laboral que beneficie el ejercicio de los derechos de la trabajadora o trabajador.

La Ley Orgánica del Servicio Público es clara al establecer esta limitación para el ingreso al servicio público, sin embargo, se vuelve incoherente además de contrario a las normas y principios fundamentales que reglan las relaciones de trabajo, cuando esta inhabilidad, diseñada como un prerrequisito, se vuelve o se entiende como una nueva causal para la remoción de un ciudadano que, en funciones dentro del servicio público, cae en mora con una entidad del Estado.

La existencia de abusos y el desconocimiento por parte de ciertos funcionarios provocaron un víacrucis por parte de muchos ciudadanos, que para evitar que sean separados de la Institución a la que prestan servicios, debieron incurrir en gastos de patrocinio legal, préstamos para cubrir deudas en época de crisis, problemática generada por un vacío de Ley, el cual ha sido utilizado, incluso desarrollado a través de normas de orden secundario, en desmedro del principio proteccionista o *in dubio pro operario* que rige las relaciones laborales.

El *principio protector*, considerado el más importante del Derecho laboral procura proteger a la parte más vulnerable de la relación laboral o de trabajo que en este caso es el trabajador (funcionario o empleado). Este principio se rige por tres reglas: la Regla más favorable, la Regla de la condición más beneficiosa y la Regla del *in dubio pro operario*.

Estas reglas buscan igualar las condiciones de negociación del contrato de trabajo, aunque el empleador o dueño del medio de producción es el que establece (respetando los mínimos laborales que prescribe la Ley) las condiciones del trabajo, el trabajador no puede ser sujeto de discriminación aun cuando: la ley sea oscura, no exista norma expresa o la misma sea ambigua. Es por ello que la regla general, a la hora de atender reclamaciones que versen sobre derechos y obligaciones laborales, siempre se aplicará las disposiciones legales en la medida o condición que más le favorezca a la persona trabajadora.

---

recursos públicos, empresas públicas o, en general, con cualquier entidad u organismo del Estado; o, que sean deudores del Estado por contribución o servicio que tenga un año de ser exigible; o, que se encuentren en estado de incapacidad civil judicialmente declarada (...).”



Discriminar y mantener disposiciones legales que limitan el empleo o que atentan el derecho de mantener un empleo, independientemente que sea en el sector público, se traducen en *flexibilización y precarización laboral* pues fundamentalmente atenta a la estabilidad o la permanencia en el empleo de los trabajadores.

Siempre que se hable sobre limitaciones a los derechos fundamentales de las personas trabajadoras, será necesario referirnos a la precariedad laboral, la cual se refiere a la aparición y creciente generalización de formas de trabajo que suponen mayores niveles de inestabilidad, incertidumbre e inseguridad laboral, en la medida en que vienen a sustituir al “empleo tradicional”, y muchas de las veces estas “formas” de trabajo desdibujan el verdadero sentido de la norma, pues valiéndose de vacíos o ambigüedades legales o en franca transgresión a la Ley, pretende alcanzar beneficios económicos o aplicar regímenes disciplinarios desproporcionales, a través de la explotación del esfuerzo de otros (los trabajadores).

La realidad nos muestra, en materia del Servicio Público, que no ha operado la aplicación del principio proteccionista y de otros como el de juridicidad, a favor de las personas trabajadoras, han sido varios los casos donde funcionarios con estabilidad laboral (nombramiento definitivo), han sido separados por tener deudas con algunas de las entidades que describe el artículo 9 de la Ley Orgánica del Servicio Público, atentando en su constitucional derecho a la estabilidad laboral, denunciados por los afectados en el proceso de socialización y tratamiento de esta Ley, pero que debido a la reserva de la información, en estos casos, impide disponer, desde la fuente oficial (Viceministerio del Servicio Público), datos estadísticos.

Si se considera una situación futura del servidor o servidora en funciones, como es el caso de la propuesta, la figura jurídica toma la condición de inhabilidad sobreviniente, pero la falta de claridad obliga la reforma del artículo 9 de la Ley del Servicio Público.

Pero estas decisiones no han valorado las condiciones de precariedad económica, estado de necesidad o circunstancias excepcionales, como la mora en el pago de sueldos y remuneraciones en el sector público, desde la declaratoria del Estado de Excepción, en el país, entre otros, que han puesto a esa persona en una situación de mora con sus obligaciones antes los entes públicos, deudas, que la mayoría de las veces, refieren a valores irrisorios o insignificantes, si los comparamos con su remuneración y la importancia de esta para cumplir su plan de vida, mantener a la familia o simplemente subsistir.

En esta cadena de argumentos, es necesario establecer que los expertos en gestión de cobranzas y la participación de especialistas en Juzgados de Coactivas, de nuestro país, en el debate de esta propuesta de reforma legal, mencionan que ni siquiera, la inhabilidad especial por mora en ejercicio de funciones y la remoción del cargo, son medidas de



coacción adecuadas o efectivas para la recuperación de la cartera, hay otras como el congelamiento de cuentas, que resultan eficaces para estos efectos.

Con estos antecedentes, los criterios y argumentos desarrollados en párrafos anteriores, denotan la necesidad de reformar la ley y reivindicar las condiciones de trabajo de los servidores públicos, con el afán de erradicar del Régimen Jurídico del Servicio Público, la inhabilidad especial por mora en ejercicio de funciones, relacionada a deudas con entidades o empresas del sector público, como medida que desarrolla los principios y derechos constitucionales que no se sigan perjudicando los derechos de la clase trabajadora del sector público, en respeto a sus derechos laborales.

### **CONSIDERANDOS**

Que el artículo 3 de la Constitución de la República dispone que es deber primordial del Estado garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos constitucionales y consagrados en los instrumentos internacionales, en particular la seguridad social, entre otros; y el planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza, para acceder al buen vivir.

Que el artículo 33 de la Constitución de la República establece que el trabajo es un derecho y un deber social, y un derecho económico, fuente de realización personal y base de la economía. El Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, remuneraciones y retribuciones justas y el desempeño de un trabajo saludable y libremente escogido o aceptado.

Que el artículo 34 de la Constitución de la República consagra como un derecho irrenunciable de todas las personas el derecho a la seguridad social; por lo que el Estado de manera obligatoria, garantizará -Y hará efectivo su ejercicio, incluyendo a las personas que realizan trabajo no remunerado en los hogares, actividades para el auto sustento en el campo, toda forma de trabajo dependiente o autónomo y a quienes se encuentran en situación de desempleo.

Que el artículo 39 de la Constitución de la República, en referencia a los derechos de los jóvenes, en el segundo párrafo establece que “El Estado fomentará su incorporación al trabajo en condiciones justas y dignas, con énfasis en la capacitación, la garantía de acceso al primer empleo y la promoción de sus habilidades de emprendimiento”.

Que el artículo 284 del mismo cuerpo constitucional señala que la política económica tendrá, entre otros, el objetivo de impulsar el pleno empleo y valorar todas las formas de trabajo, con respeto a los derechos laborales, así como mantener la estabilidad



económica, entendida como el máximo nivel de producción y empleo sostenibles en el tiempo.

Que el artículo 326 de nuestra Carta Magna en los numerales pertinentes dispone: “2. Los derechos laborales son irrenunciables e intangibles. Será nula toda estipulación en contrario. 3. En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras (...). 11. Será válida la transacción en materia laboral siempre que no implique renuncia de derechos y se celebre ante autoridad administrativa o juez competente. 12. Los conflictos colectivos de trabajo, en todas sus instancias, serán sometidos a tribunales de conciliación y arbitraje.”, de lo citado se puede apreciar las características de irrenunciabilidad, intangibilidad y favorabilidad de los derechos de los trabajadores, así como de la posibilidad de transacción en los conflictos de trabajo, siempre que no haya renuncia de derechos laborales fundamentales.

Que el artículo 227 de la Norma Suprema ecuatoriana señala: “La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”.

Que el artículo 228 establece que el ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción. Su inobservancia provocará la destitución de la autoridad nominadora.

En ejercicio de las atribuciones que le confiere la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Función Legislativa;

### **RESUELVE:**

**Artículo Único.** - Sustitúyese el artículo 9 de la Ley Orgánica del Servicio Público por el siguiente texto:

**Art. 9.- Inhabilidad especial por mora.-** Se incurre en inhabilidad especial por mora para el ingreso al servicio público, cuando las personas se encuentren en mora con el Gobierno Nacional, Gobiernos Autónomos Descentralizados, Servicio de Rentas Internas, Banco Central del Ecuador, instituciones financieras abiertas o cerradas pertenecientes al Estado, entidades de derecho privado financiadas con el cincuenta por ciento (50 %) o más con recursos públicos, empresas públicas o, en general, con cualquier entidad u organismo del Estado; o, que sean



deudores del Estado por contribución o servicio que tenga un año de ser exigible; o, que se encuentren en estado de incapacidad civil judicialmente declarada.

Se exceptúan los nombramientos expedidos o contratos celebrados a favor de personas que se encuentran en mora con entidades o empresas públicas o que administren recursos públicos si, previo a la obtención del nombramiento o contrato, se hace constar en la declaración patrimonial juramentada de inicio de gestión, el detalle de la deuda y del convenio o facilidades de pago suscrito entre el deudor y el acreedor.

No podrá aducirse inhabilidad especial por mora en ejercicio de funciones ni como falta disciplinaria o causal de remoción de la servidora o del servidor público.

## **DISPOSICIONES TRANSITORIAS**

**PRIMERA.-** Se dispone que en un plazo de cuarenta y cinco (45) días, a partir de la publicación de la presente Ley en el Registro Oficial, el señor Presidente de la República del Ecuador, realice la reforma al Reglamento General de la Ley Orgánica del Servicio Público, para garantizar la plena vigencia de esta Ley.

**SEGUNDA.-** Se dispone que en un plazo de cuarenta y cinco (45) días, el Ministerio del Trabajo, como órgano rector de la política laboral en el país, realice las reformas a todos los acuerdos o instructivos como la Norma Técnica del Procedimiento Administrativo para Remover a los Servidores con Impedimento para Ejercer Cargo Público que hayan sido emitidos y que puedan atentar a la plena vigencia de esta Ley, así como efectúe las reformas en el mismo plazo, de todas las disposiciones de orden secundario que atenten contra la protección del empleo y la garantía de estabilidad en el servicio público, de aquellos funcionarios que, encontrándose en funciones, sean reportados en mora con las empresas o entidades que presten un servicio público o con entidades descritas en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

## **DISPOSICIÓN DEROGATORIA**

**ÚNICA.-** En el ámbito de las competencias de la Función Ejecutiva, se llevarán a cabo todas las acciones normativas de derogatoria o reforma, a las disposiciones de igual o menor jerarquía, que sean contrarias a la plena vigencia de la reforma contenidas en esta Ley, de manera especial aquellas de orden reglamentario que hayan sido emitidas por el órgano rector de la política laboral en el país y dispongan la terminación de la relación laboral por la inhabilidad especial por mora, en ejercicio de funciones.

## **DISPOSICIÓN FINAL**



La presente Ley Orgánica Reformativa entrará en vigencia a partir de la publicación en el Registro Oficial.

Dado y suscrito en la ciudad de Quito, en la sede de la Función Legislativa el..., del mes de octubre del año 2020.

## **9. CERTIFICACIÓN DEL SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ACERCA DE LOS DÍAS EN QUE FUE DEBATIDO EL PROYECTO**

### **CERTIFICO:**

Las y los asambleístas que suscriben el presente Informe, votaron a su favor, tal y como se desprende del registro de audio de la Sesión No. 0040-CEPDTSS-2020 de 28 de septiembre de 2020, certificándose que el mismo tuvo su aprobación con 10 votos favorables de los asambleístas: 1. Karina Arteaga Muñoz, 2. Samia Tacle García, 3. María José Carrión Cevallos, 4. Roberto Gómez Alcívar, 5. Cristina Reyes Hidalgo, 7. Bairon Valle Pinargote, 8. Marcela Holguín Naranjo, 9. Johanna Cedeño Zambrano. 10 Verónica Arias Fernández. 0 (Cero) votos negativos, 0 (cero) abstenciones, 0 (cero) votos en blanco.

El Informe para Segundo Debate del “**PROYECTO DE LEY REFORMATIVA A LA LEY ORGÁNICA DEL SERVICIO PÚBLICO PARA LA PROTECCIÓN DEL EMPLEO Y LA GARANTÍA DE ESTABILIDAD EN EL SERVICIO PÚBLICO**” fue socializado, construido y debatido, en las siguientes sesiones:

- sesión No. 037-CEPDTSS-2020 la cual se realizó de manera virtual el día 26 agosto de 2020.
- Sesión No. 038-CEPDTSS-2020, la cual se realizó de manera virtual el día 09 de septiembre de 2020 a las 10h00.
- Sesión No. 039-CEPDTSS-2020, la cual se realizó de manera virtual el día 23 de septiembre de 2020 a las 10h00.
- Sesión No. 040-CEPDTSS-2020, la cual se realizó de manera virtual el día 28 de septiembre de 2020 a las 10h00.

Lo que certifico para los fines legales pertinente.

Ab. Gabriel Recalde Bolaños, MsC.

**SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE  
LOS DERECHOS DE LOS TRABAJADORES Y LA SEGURIDAD SOCIAL**