

Oficio No. 063-PS-GADCG-2024
Guaranda, 22 de febrero de 2024

Asunto: Criterio jurídico sobre el artículo 19 del proyecto de Ordenanza denominado ORDENANZA QUE ESTABLECE LA TRANSICIÓN, ESTRUCTURA DE CARRERA, ORGANIZACIÓN Y JERARQUIZACIÓN DEL CUERPO DE AGENTES DE CONTROL MUNICIPAL DEL CANTÓN GUARANDA.

Licenciada
Laura González
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE TRÁNSITO
En su despacho. -

De mi consideración:

En atención a su memorando No. 012, de 29 de enero de 2024, y de conformidad con lo previsto en el apartado 2.3, numeral 7, de la Reforma del Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del GAD Guaranda, esta Procuraduría Síndica, emite el siguiente criterio jurídico:

I ANTECEDENTES

Mediante memorando No. 012, de 29 de enero de 2024, suscrito por Usted, solicita un pronunciamiento en referencia al contenido del artículo 19 del proyecto de Ordenanza que Establece la Transición, Estructura de Carrera, Organización y Jerarquización del cuerpo de Agentes de Control Municipal del cantón Guaranda, que señala lo siguiente:

Art. 19.- Jubilaciones, Liquidaciones e indemnizaciones. - Se basará en el Mandato Constituyente Nro. 2 del Art. 8.- El monto de la indemnización por supresión de partidas, renuncia voluntaria o retiro voluntario para acogerse a la jubilación de los funcionarios, servidores públicos y personal docente del sector público, con excepción del perteneciente de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional, será de hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador vigente a la fecha de jubilación, por cada año de servicio hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios básicos unificados del trabajador privado en total. Las autoridades laborales velarán por el derecho y estabilidad de los trabajadores, salvo en el caso de despido intempestivo, las indemnizaciones por supresión de puestos o terminación de relaciones laborales del personal de las instituciones contempladas en el artículo 2 de este mandato. Cabe recalcar que los derechos adquiridos del Contrato Colectivo son irrenunciables, en el caso que el personal del Cuerpo de Agentes de Control Municipal solicite dar por terminada la relación laboral por renuncia voluntaria o retiro voluntario, recibirá por concepto de liquidación el monto equivalente a siete salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, así como también el personal que se somete al cambio de Régimen pasarán con la Jubilación Patronal de acuerdo al art. 216 del Código de Trabajo, el nuevo personal que ingrese a formar parte del Cuerpo de Agentes de Control Municipal ya no gozarán de los beneficios del Contrato Colectivo al ingresar directamente al nuevo Régimen.

SECRETARÍA DE CONCEJO
Guaranda
RECIBIDO

HORA: 22 FEB 2024
8H24

Tel
FIRMA

ADMINISTRACIÓN 2023 -2027

II
FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Para el caso objeto en análisis, el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante Constitución), reconoce el principio de legalidad y dispone que "[l]as instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán **solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley**. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución" (Énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 227 de la Constitución, dispone que "[l]a administración pública constituye un servicio a la colectividad bajo los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación".

Mientras que el artículo 229 de la Constitución prevé lo siguiente:

Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores.

Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo.

La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia.

El artículo 233 de la Constitución, dispone que, "[n]inguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones, y serán responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos (...)".

Por su parte, el artículo 1 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, (en adelante COESCOP) precisa que dicho Código tiene por objeto regular la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, con fundamento en los derechos, garantías y principios establecidos en la Constitución de la República.

Adicionalmente, el artículo 2 del COESCOP, determina que sus disposiciones son de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional y rigen a las entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva, así como a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos, entre otros.

Así mismo, el artículo 4 del COESCOP, establece que sus disposiciones y sus reglamentos constituyen el régimen jurídico especial de las entidades de seguridad antes descritas. Resaltando que en los aspectos no previstos en dicho régimen se aplicará supletoriamente la ley que regula el servicio público.

Según lo previsto el artículo 20 del COESCOP, los servidores de las entidades de seguridad cumplirán sus funciones específicas de acuerdo a su jerarquía, nivel de gestión, rol, grado o categoría, y de conformidad con lo establecido en este Código, leyes conexas y sus respectivos reglamentos.

El inciso primero del artículo 218 del COESCOP define a las entidades complementarias de seguridad de la Función Ejecutiva y de los GAD metropolitanos y municipales como organismos con autoridad pública dentro de sus respectivas áreas de competencia. Estas entidades llevan a cabo actividades relacionadas con el control del espacio público, la prevención, detección, disuasión e investigación de infracciones, así como el apoyo, coordinación, rescate, atención prehospitalaria y respuesta a desastres y emergencias. Se destaca que su objetivo principal es gestionar adecuadamente los riesgos y fomentar una cultura de paz.

En ese mismo sentido el artículo 244 del COESCOP, establece que “[l]as facultades locales de rectoría, planificación, regulación, gestión y control de las entidades complementarias de seguridad son competencia de los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales y metropolitanos y deberán enmarcarse con las normas establecidas por el órgano rector nacional”.

Por su parte, el artículo 267 del COESCOP, señala que las entidades complementarias de seguridad de los GAD municipales y metropolitano son los Cuerpos de Control Municipal o Metropolitano; los Cuerpos de Agentes Civiles de Tránsito, y los Cuerpos de Bomberos, regulados conforme al presente libro y a la normativa vigente,

Finalmente, la Disposición General Décima Primera del COESCOP, establece que “[l]os Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales, en coordinación con el ministerio rector del trabajo, con base en estudios técnicos, podrán realizar variantes a las estructuras de carrera del personal de sus respectivas entidades complementarias de seguridad, para adecuarlas a sus necesidades y capacidad institucional, manteniendo los parámetros generales establecidos en este Código”.

Concordante con lo antes mencionado el literal a) del artículo 51 de la Ley Orgánica del Servicio Público (en adelante LOSEP) establece como competencia del Ministerio del Trabajo: “Ejercer la rectoría en materia de remuneraciones del sector público y expedir las normas técnicas correspondientes en materia de recursos humanos (...)”.

Respecto de las normas antes citadas, mediante Oficio No. PGE. No. 07654, de 28 de enero de 2020, la Procuraduría General del Estado, en absolución de consulta, emitió el siguiente pronunciamiento:

Del análisis efectuado, se concluye que los agentes de control municipal o metropolitano, a partir de la vigencia del COESCOP, están sujetos al régimen especial de carrera y capacitación profesional establecido por este código, siendo aplicable supletoriamente la LOSEP, conforme dispone, en forma expresa, el artículo 4 del COESCOP.

Por el cambio de régimen que establece el COESCOP, corresponde a los GAD municipales y metropolitanos, en su calidad de entes rectores locales, según el artículo 244 de ese código, expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascenso y evaluación; y, de manera complementaria, aprobar los estatutos orgánicos y funcionales de los Cuerpos de Control Municipales y Metropolitanos, teniendo en cuenta para tales efectos, la homologación de perfiles y escalas remunerativas e ingresos complementarios que determinen, en su calidad de rectores nacionales, los Ministerios de Gobierno y de Trabajo, respectivamente, previo estudio técnico realizado por dichas carteras de Estado, en el ámbito de sus competencias, y el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas, según lo prevé la Disposición Transitoria Primera del COESCOP.

De manera similar, a través del oficio No. PGE. 07811, de 7 de febrero de 2020, la Procuraduría General del Estado, ha emitido el siguiente pronunciamiento:

En atención a los términos de su tercera consulta se concluye que, de conformidad con las Disposiciones Transitorias Primera y Cuarta del COESCOP; corresponde a los GAD municipales, en calidad de entes rectores locales de las entidades de seguridad adscritas a ellos, expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración de las carreras de personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos al COESCOP así como a las disposiciones de la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y del MDT.

En cuanto a los citados pronunciamientos emitidos por la Procuraduría General del Estado, es importante señalar que la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado establece que:

Art. 3.-De las funciones del Procurador General del Estado. - Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones: [...] f) Absolver, consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico. **El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública**, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley.

Art. 13.-De la absolución de consultas.-Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, del Tribunal Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas **con carácter de vinculantes**, sobre la inteligencia o aplicación de las normas constitucionales, legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público y de los representantes legales o convencionales de las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis, "incluyéndose acciones y recursos que se sustancien o deban sustanciarse en el Tribunal Constitucional". (Énfasis añadido).

III

ANÁLISIS Y CRITERIO JURÍDICO

De conformidad con el principio de legalidad, los servidores e instituciones públicas, deberán actuar únicamente en base a sus responsabilidades y atribuciones claramente establecidas en la normativa.

En ese marco, respecto si los Agentes de Control Municipal del cantón Guaranda, mantendrán los beneficios adquiridos, además si serán acreedores a la jubilación patronal al personal de carrera, conforme lo señala el artículo 19 del proyecto de Ordenanza que Establece la Transición, Estructura de Carrera, Organización y Jerarquización del cuerpo de Agentes de Control Municipal del cantón Guaranda, se debe establecer que dichos empleados que se regían por el Código de Trabajo, dejaron de serlo con la entrada en vigencia del COESCOP, por disposición obligatoria de dicho código.

Por lo tanto, los servidores de las entidades complementaria de seguridad del GAD del cantón Guaranda, serán regulados por el COESCOP, y en lo no previsto en dicho régimen se aplicará supletoriamente la ley que regula el servicio público (LOSEP), por lo que no pueden ni debe estar amparados a los beneficios de un contrato colectivo.

Por lo expuesto, se concluye que en el ámbito de las atribuciones que confiere el COESCOPE, a las entidades complementarias de los GAD metropolitanos y municipales, deberán expedir los respectivos reglamentos y mecanismos de forma técnica para la aplicación de los procedimientos respectivos, en coordinación con el Ministerio de Trabajo y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, manteniendo los parámetros establecidos en el COESCOPE.

El presente documento contiene criterios similares que han sido adoptados mediante pronunciamientos vinculantes por parte de la Procuraduría General de Estado, el cual conforme lo señala el artículo 3 y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado es de obligatorio cumplimiento para la administración pública.

Particular que pongo en su conocimiento para los fines pertinentes.

Atentamente,


Abg. Cristian Cóndor Aquieta, Msc.
**PROCURADOR SÍNDICO DEL GAD
DEL CANTÓN GUARANDA**

Elaborado por:	Abg. Margarita Allauca
Revisado y aprobado por:	Cristian Cóndor Aquieta



Dear Sir,
I have the honor to acknowledge the receipt of your letter of the 15th inst. in relation to the above matter. I am sorry that I cannot give you a more definite answer at this time, but I am sure that you will understand my position.

I am sure that you will understand my position. I am sorry that I cannot give you a more definite answer at this time, but I am sure that you will understand my position.

Sincerely,
[Signature]

Very truly yours,
[Signature]

[Address]