

LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR

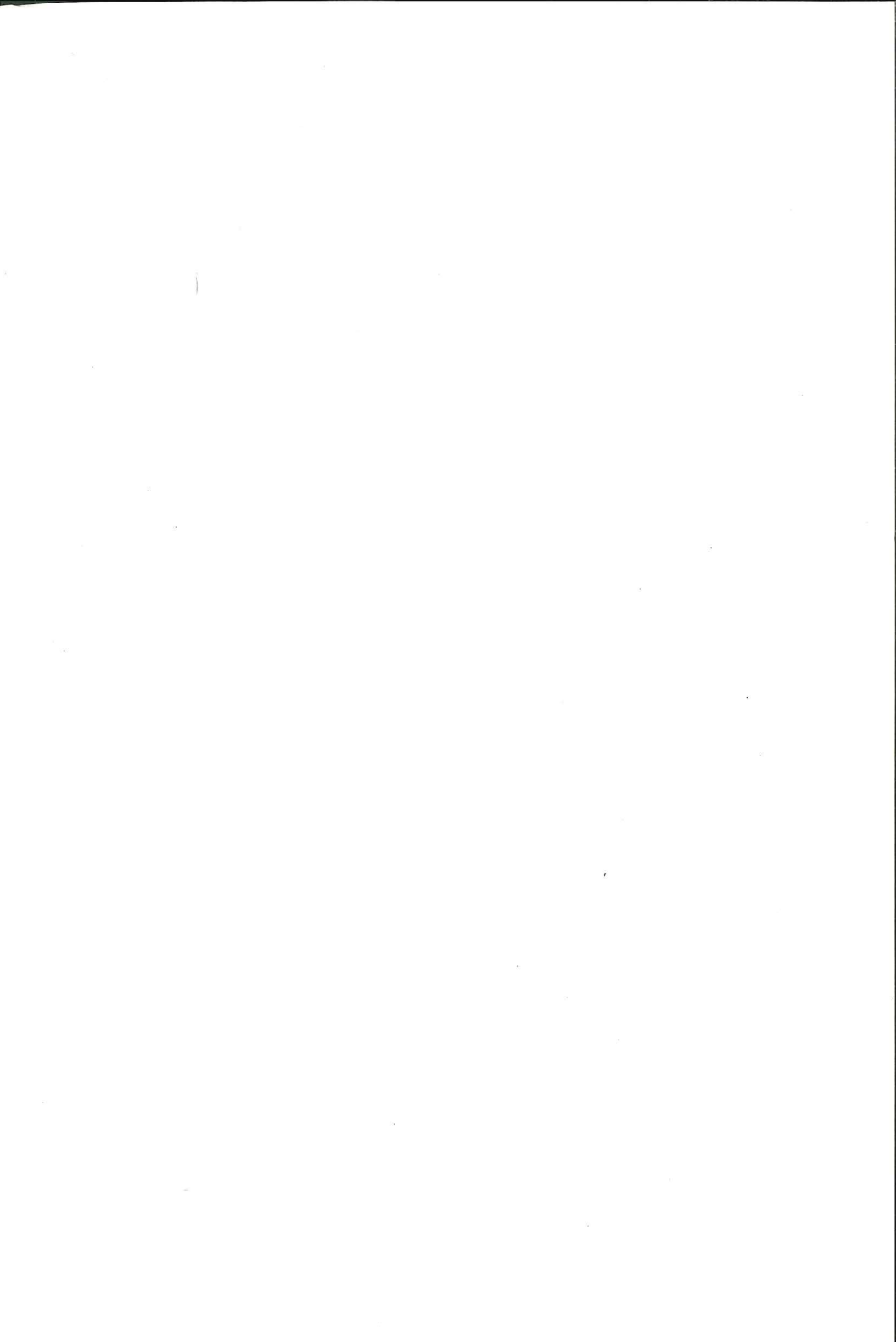
Su situación jurídica y su régimen laboral



Fernando Teodoro González Calle



Es profesor de Derecho del Trabajo y Fiscal de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de Cuenca. Profesor en programas de maestría y capacitación profesional. Abogado de patrocinio de la Unión Cementera Nacional CEM, EMOV EP y asesor de varias empresas e instituciones públicas y privadas a nivel nacional. Es Master en Derecho Empresarial por la Universidad de Barcelona – España, diplomado en Derecho Constitucional de la Universidad de Cuenca y Especialista en Derecho Constitucional de la Universidad Andina Simón Bolívar. Dedicado al libre ejercicio de la profesión. Fue Juez del Trabajo del Azuay y miembro de Tribunales de Conciliación y Arbitraje en conflictos y contratos colectivos. Autor de las publicaciones: El Despido: Ineficaz, Discriminatorio y la Carga de la Prueba; y, El alcance del Estado constitucional de derechos y justicia del artículo 1 de la Constitución de 2008.



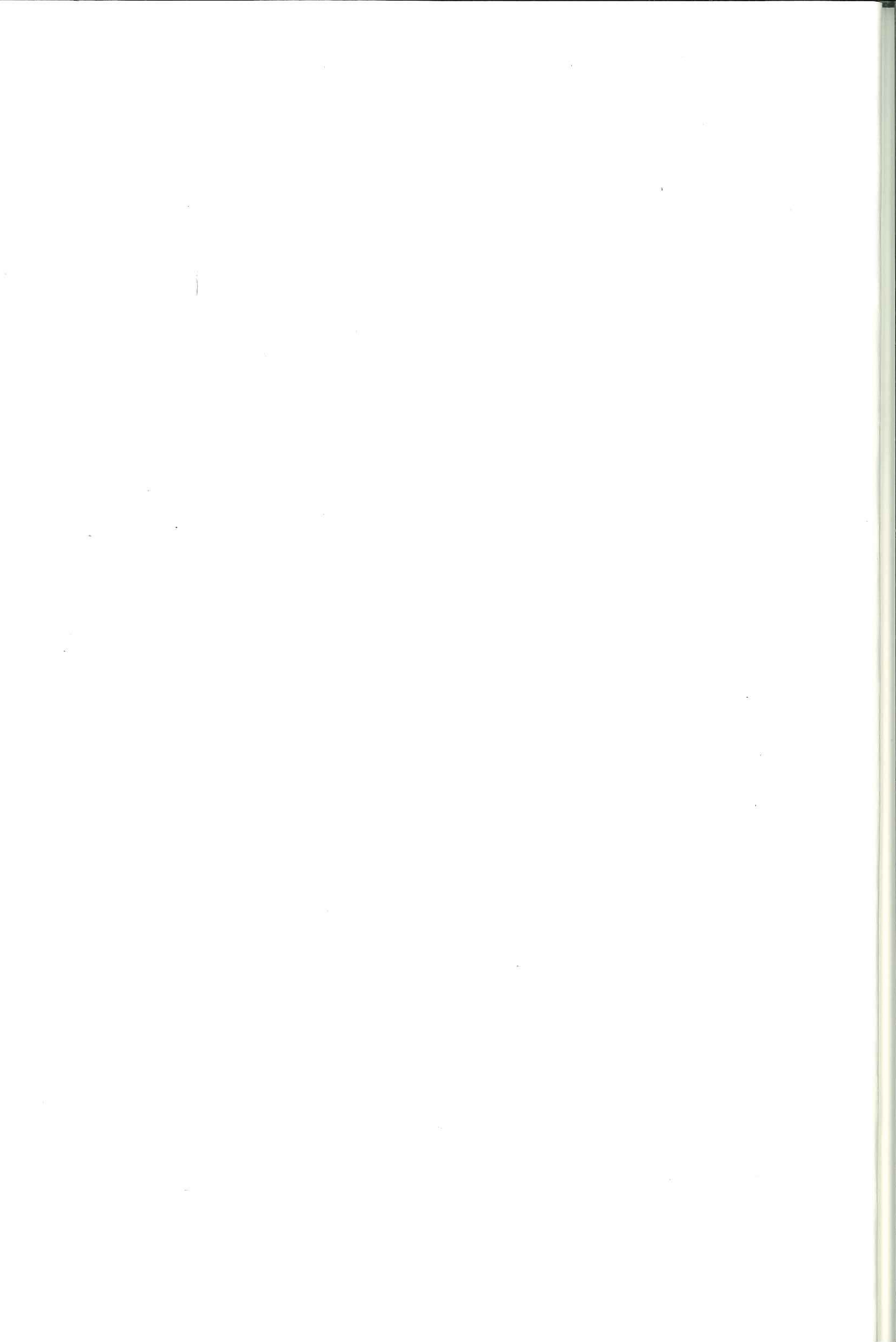


Las Empresas Públicas en el Ecuador

Su situación jurídica y su régimen laboral



UNIVERSIDAD DE CUENCA
Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales



Las Empresas Públicas en el Ecuador

Su situación jurídica y su régimen laboral

DR. FERNANDO TEODORO GONZÁLEZ CALLE

© Las empresas públicas en el Ecuador: su situación jurídica y su régimen laboral

Dr. Fernando Teodoro González Calle

Editorial: Universidad de Cuenca

Dirección de Publicaciones de la Facultad de Jurisprudencia, Ciencias Políticas y Sociales

Director: Dr. Andrés Martínez Moscoso

Primera edición

Marzo de 2017

ISBN: 978-9978-14-348-3

Derecho de autor: CUE-002997

Diseño de páginas interiores e impresión

Imprenta V&M Gráficas

Jorge Juan N32-36 y Mariana de Jesús • Teléfono: (593 2) 320 1171

Quito - Ecuador

Todos los textos que aparecen en este libro fueron sometidos a un proceso de revisión de pares ciegos, conforme a las normas de publicación de la Universidad de Cuenca.

DEDICATORIA

“A mis hijos: Ana Paula, Isabel y Antonio. El tiempo dedicado, fue el de ellos.”



Presentación

Tengo el singular agrado de presentar esta Obra “Las Empresas Públicas en el Ecuador. Su Situación Jurídica y su Régimen Laboral”, cuyo autor es el Doctor Fernando González Calle, con el que me hallo unido por una cordial amistad, también, por conocer de su trayectoria académica en la Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad de Cuenca, en la que ingresó hace tiempo, distinguiéndose por sus amplios conocimientos jurídicos y sociales, que los comparte generosamente con sus alumnos, con severidad. Conozco también, que el Autor en el campo profesional es respetado por su rectitud, eficiencia y profunda dedicación, por éstas y muchas cualidades más del Autor y particularmente por el valor intrínseco de la Obra en la que se aborda de manera clara, ordenada y con excelente criterio jurídico un tema nuevo, complejo y controvertido, no sólo me es placentero, sino honroso presentar éste Libro con el que el autor pone en consideración de sus lectores varias cuestiones polémicas que aún no cuentan con directrices lo suficientemente claras respecto del ámbito jurídico aplicable, pues existen temas controversiales por dilucidarse, partiendo de aspectos normativos fundamentales determinados en la Constitución de la Republica y los normados, unos en el Código del Trabajo, y otros en la Ley de Empresas Públicas, para ello, el autor sienta bases con una bien lograda síntesis histórica de la actividad empresarial del Estado en el Ecuador, con aportes o consideraciones valiosas para la consulta, pues sistematiza lo concerniente a las facultades fundamentales del Estado, en relación con la intervención del mismo en la economía y en la prestación de servicios públicos, advirtiendo sobre las dos etapas con matices bien diferenciados entre las concepciones de Estado Liberal y Estado Social, para ello, se apoya en tesis de aporte doctrinario muy valiosas.

Presenta un cuadro que lo denomina Inventario de Empresas Públicas, entre las que se encuentran, las que pertenecen a la Función Ejecutiva, a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales; a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales; a los de Empresas de Economía Mixta; y a los de Empresas Publicas creadas por Universidades.

Trata la situación jurídica de las Empresas Públicas iniciando con la definición legal del ordenamiento jurídico ecuatoriano y luego relaciona con los ordenamientos jurídicos aplicables al caso tanto en Colombia como en Argentina, fortaleciendo el estudio con valiosas guías doctrinarias.

Explica claramente las características de las Empresas Públicas, partiendo obviamente de los preceptos Constitucionales y, desde luego también con el auxilio de aporte doctrinario interesante.

Realiza el estudio jurídico doctrinario relacionado con la naturaleza jurídica de los actos, hechos y contratos de las Empresas Públicas, sin descuidar los de comercio, de administración pública, de contratación pública, laborales, etcétera; al efecto considera lo referente tanto al ámbito público como al privado, señalando la normativa aplicable a tenerse en cuenta, por razones de seguridad jurídica y para evitar conflictos de competencia entre los jueces de los contencioso administrativo y los del fuero civil, sumándose el autor a una propuesta doctrinaria encaminada a plantear reformas concretas a la LOEP, con miras a evitar violaciones al derecho y alcanzar tanto la seguridad jurídica como la tutela judicial efectiva.

La relación laboral en las Empresas Públicas, es abordada, obviamente comenzando por la norma suprema de la República centrando su atención en lo dispuesto por su art. 225 que determina que comprende el sector público; y, lo relaciona con la LOEP, así como con la Ley Orgánica de Servicio Público, pasando a señalar claramente y en forma concisa la Enmienda Constitucional publicada en le Reg. Of. Suplemento No. 653 de 21 de diciembre de 2015, con la que, "... se elimina el régimen del Código del Trabajo para el sector público. Sin embargo, por la Disposición Transitoria Primera, quienes hasta esta fecha estuvieron bajo el amparo del Código del Trabajo lo mantienen..."

Respecto a la mencionada Enmienda Constitucional, el autor concluye anotando "... por lo tanto, corresponde reformar el artículo 18 de la LOEP, eliminando la clasificación de obreros constante en el literal c) y las regulaciones para este tipo de trabajadores de los artículos: 19 numeral 3, 26,28,29,30,31,32 y 34.7 y la regulación del derecho a la huelga conforme al orden constitucional"

El Estudio avanza con amplio detenimiento en cuanto a la "Facultad Reglamentaria de las Empresas Públicas para la Administración del Talento

Humano, planteándose interrogantes que contienen honda preocupación jurídica que la robustece con la transcripción de relevantes pronunciamientos dados por el Ministerio del Trabajo, relevando el autor la tesis de respeto que debe observarse a los "... mínimos que establece el Código del Trabajo y la Ley Orgánica de Servicio Público..." señala también ejemplos que los califica como más o menos dramáticos, planteando su censura, manteniendo su nivel de altura, que se encuentra en toda la obra.

Los asuntos concernientes a la naturaleza jurídica de la Facultad Reglamentaria, la Publicidad para la Ejecutividad del Reglamento, el Control de Legalidad del Reglamento Interno de Administración de Talento Humano, el Régimen de Estabilidad laboral en las Empresas Publica, el Régimen Remuneratorio, y el control de la Contraloría General del Estado y la concurrencia con el Ministerio del Trabajo, son estudiados teniendo siempre atención en la normativa suprema así como en la legal aplicable, enriqueciendo el examen con valiosos aportes doctrinarios, con resoluciones tanto administrativas como jurisdiccionales, y por supuesto con su amplio conocimiento en las materias.

La multiplicidad de relaciones de las empresas públicas en el cumplimiento de su objetivo ha merecido también la prolijidad de abarcar en su consideración analítica doctrinaria el enorme abanico de posibilidades, hechos y circunstancias, que son abordados en relación con las respectivas normas constitucionales, así como los de carácter administrativo, civiles, laborales, etcétera, diferenciando con claridad los trámites de carácter administrativo con los de carácter judicial, y al efecto aporta dando a conocer varios casos dados en diferentes campos.

En el capítulo V, el autor basándose en pronunciamientos dados ante diferentes consultas formuladas al Ministerio del Trabajo, ofrece de manera resumida aspectos y casos de importancia como la competencia para clasificar al personal de las Empresas Públicas, que se radica en dicho Ministerio; la exclusión del Instituto Nacional de la Meritocracia en lo que respecta al ingreso para la prestación de servicios en dichas empresas.

Se consideran los temas de los derechos adquiridos de aquellos servidores que se hallaban bajo el amparo de la LOSSCA o de los que se encontraban bajo el ámbito del Código del Trabajo, concluyendo, según las consultas efectuadas en que, deberán sujetarse a lo dispuesto en el Art. 32 de

la LOEP; en consecuencia, de suscitarse conflictos de carácter legal, tendrán que someterse a conocimiento ya sea del Inspector del Trabajo o al proceso judicial ante el Juez del Trabajo.

Se aprecian importantes casos relacionados con derechos adquiridos, también, jubilación patronal; la supletoriedad de la Ley Orgánica del Servicio Público; la facultad de reglamentar la capacidad asociativa; los beneficios económicos de los servidores de tales empresas, así como las perspectivas de acumulación de los mismos, que ha sido negada.

Se refiere también al tema de la materia grabada para efectos de aportes personales al IESS, asunto que concluye con el pronunciamiento de la autoridad consultada que se fundamenta en el artículo 229 de la Constitución de la República y en los artículos 16, 17, 18 y 19 de la LOEP, anotándose que tanto los empleados como los obreros de tales empresas, son servidores públicos y como tales deben aportar personalmente con el 11.35% de su remuneración mensual.

Se preocupa de casos de conflictos de competencia surgidos ante los Jueces del Trabajo, así como ante los tribunales de lo contencioso administrativo, habiéndose determinado que al tratarse de conflictos derivados de la aplicación de normas pactadas en un contrato colectivo de trabajo, por mucho que haya intervenido una empresa pública, debe primar la estimación de que no importa tanto el aspecto subjetivo, sino la naturaleza del acto jurídico que al tratarse de un contrato colectivo, no puede encasillarse ni en lo referente a un acto administrativo ni a un contrato administrativo.

El desarrollo de la Obra viene acompañado de los respectivos textos legales, de los relatos sobre casos concretos, de doctrina de respetables tratadistas, de opiniones mesuradas y claras del Autor que avizora problemas que guía en cuanto a solucionarlos y abre el cauce como un hilo conductor que invita a incursionar en asuntos importantes de interés tanto para estudiantes de las carreras de Derecho, como de Ciencias Económicas, de Administración de Empresas, como a servidores de empresas públicas y desde luego a los profesionales del Derecho.

Finalmente, no puedo dejar de insistir que siendo el tema nuevo y muy complejo, la Obra encarna una seria preocupación que quizás en parte pueda resolverse con la expedición de un adecuado reglamento a la Ley. Sin dejar de reconocer desde luego que, con la expedición de la Constitución de la República por la Asamblea Nacional Constituyente y que rige desde

PRESENTACIÓN

Octubre de 2008, se asignó tanto al Estado como a las persona jurídicas de derecho público nuevos campos de acción que comprenden no solo a la administración pública y a la prestación de servicios públicos, sino a sectores estratégicos y también de la producción, que ameritan regulaciones normativas que atiendan esas circunstancias.

Cuenca, febrero de 2017
Teodoro Coello Vázquez



Índice

Presentación	9
------------------------	---

Introducción	19
------------------------	----

CAPÍTULO 1

BREVE HISTORIA DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL PÚBLICA EN EL ECUADOR	21
---	-----------

1.1 Reconocimiento Constitucional	23
---	----

1.2 La CEPAL	24
------------------------	----

1.3 En la dictadura militar	25
---------------------------------------	----

1.4 La crisis de los años 80 y la modernización del Estado	26
--	----

1.5 Las privatizaciones	27
-----------------------------------	----

1.6 La Constitución de 2008	30
---------------------------------------	----

1.6.1 Del Estado de Derecho al de Derechos	30
--	----

1.6.2 El papel económico del Estado y las Empresas Públicas	34
--	----

1.7 Inventario de Empresas Públicas	35
---	----

CAPÍTULO 2

SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	77
--	-----------

2.1 Definiciones	79
----------------------------	----

2.2 Características	81
-------------------------------	----

2.3 Naturaleza Jurídica de los Actos, Hechos y Contratos de las Empresas Públicas	83
--	----

2.3.1 La discusión de la naturaleza pública o privada	83
---	----

2.3.2 Legislación	88
-----------------------------	----

2.3.3 Régimen mixto	90
-------------------------------	----

2.3.4 Reforma necesaria	91
-----------------------------------	----

CAPÍTULO 3

RELACIÓN LABORAL EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS	93
3.1 Consideraciones generales	95
3.2 Régimen laboral	96
3.2.1 La enmienda constitucional de diciembre de 2015 y el talento humano de las Empresas Públicas	96
3.3 Facultad reglamentaria de las Empresas Públicas para la administración del talento humano	97
3.3.1 Naturaleza jurídica de la facultad reglamentaria	100
3.3.2 Publicidad para la ejecutividad del Reglamento	101
3.3.3 Control de Legalidad del Reglamento Interno de Administración del Talento Humano	103
3.4 Régimen de Estabilidad Laboral en las Empresas Públicas	111
3.5 El papel del Ministerio del Trabajo en el talento humano de las Empresas Públicas	115
3.5.1 El régimen remunerativo en las Empresas Públicas	116
3.5.2 El control de la Contraloría General del Estado y la concurrencia con el Ministerio del Trabajo	122

CAPÍTULO 4

COMPETENCIA PARA EL CONOCIMIENTO DE LOS CONFLICTOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS	123
4.1 Consideraciones generales	125
4.2 Conflictos laborales en sede judicial	129
4.3 Conflictos por la terminación de la relación laboral	132
4.4 Resolución de conflictos en sede Administrativa mediante los recursos del ERJAFE y del COOTAD	135

CAPÍTULO 5

PRONUNCIAMIENTOS QUE ORIENTAN A DISTINGUIR EL RÉGIMEN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

	139
5.1 Competencia para clasificar al personal de las Empresas Públicas	141
5.2 Posibilidad de generar procesos internos para el ingreso y selección en una Empresa Pública	142
5.3 Intervención del Ministerio del Trabajo en el ingreso del personal a una Empresa Pública	142
5.4 Régimen de derechos laborales previamente adquiridos	143
5.5 Jubilación Patronal para los servidores de las Empresas Públicas	144
5.6 Supletoriedad de la Ley Orgánica del Servicio Público	145
5.7 Facultad de reglamentar la capacidad asociativa	146
5.8 Beneficios de los servidores	148
5.9 Materia gravada para el monto de aportación al IESS	149
5.10 Monto de aportación personal al IESS	151
5.11 Competencia Civil para conocer conflictos entre Empresas Públicas y particulares, en ejercicio del derecho de repetición	151
5.12 Régimen para requerimientos judiciales	155
5.13 Régimen por incumplimientos del Contrato Colectivo	157
5.14 Ejecución de un laudo arbitral	160
5.15 Contratos de Naturaleza privada de la Administración Pública	161
5.16 Régimen de controversias por daños y perjuicios	162
5.17 Régimen de competencia para notificaciones entre instituciones	165
5.18 Periodo de prueba de la mujer embarazada	168

5.19	Solidaridad del Representante Legal en el cumplimiento de obligaciones laborales	170
5.20	Ingreso como servidor de carrera estable sin concurso de méritos y oposición	171
5.21	Control de legalidad de los actos de las Empresas Públicas en el ejercicio de la facultad disciplinaria	173
5.22	Límite de la pensión mensual de Jubilación Patronal	175
5.23	Límites del techo establecido en el Mandato Constituyente No. 4	177
CONCLUSIONES		181
BIBLIOGRAFÍA		191
1.	Doctrina.	193
2.	Normativa.	196
3.	Jurisprudencia ecuatoriana	197
4.	Jurisprudencia extranjera	198
ABREVIATURAS		199

Introducción

El constitucionalismo ecuatoriano en relación con la intervención del Estado, ha mantenido un ciclo pasando por uno liberal- conservador, liberal-laico, liberal-social, neoliberal y el denominado de derechos y justicia. Con los cuales la intervención ha transitado desde una leve hasta una en que el Estado se convierte en un agente del día a día de las personas.

El Estado como empresario forma parte de este ciclo. Con la creación de las primeras empresas del Estado a partir de 1949 (telégrafos, alcoholes), el crecimiento y proliferación de estas (CEPE, ENPROVIT), el intento de privatización (EMETEL) y la actual Ley Orgánica de Empresas Públicas con las cuales se otorga al Ejecutivo, Gobiernos Autónomos Descentralizados y Universidades Públicas, facultades para la creación de Empresas Públicas y una amplia posibilidad de actividades de las mismas. En el capítulo I, titulado: Breve historia de la actividad empresarial pública en el Ecuador, se desarrolla este tema, enfocando desde una perspectiva histórica y constitucional.

Con la vigencia de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, surgieron varias dificultades para establecer su naturaleza jurídica. La redacción de la Ley, no colabora para identificar con precisión la naturaleza pública o privada de sus actos o contratos, ni el régimen de controversias. En el capítulo II, se destina a analizar las regulaciones de la Ley sobre este particular, algunas definiciones doctrinarias, y el trato, que sobre el tema, ejecutan países del entorno.

Si bien la Constitución de la República del Ecuador refiere un único carácter de servidor público a todos quienes prestan sus servicios para las instituciones del Estado, la Ley Orgánica de Empresas Públicas, determinó particularidades diferentes a los de las demás instituciones. La facultad de despedir, el terminar la relación laboral previo visto bueno del Inspector de Trabajo a un servidor de carrera, entre otros, son temas diferentes al trato que mantenían los servidores del resto de instituciones estatales. En el capítulo III se desarrolla el régimen laboral, la clasificación y las consideraciones y características de cada uno.

La Ley Orgánica de Empresas Públicas dispone que los conflictos de los servidores y obreros sean de conocimiento de los Jueces de Trabajo, excluyendo a la jurisdicción contenciosa administrativa. Situación que provocó frecuentes consultas, conflictos de competencia y una dificultad de consolidar este trato a los servidores empresariales. En el capítulo IV se analiza el régimen de controversias con algunas consideraciones generales y la jurisdicción competente para conocer los conflictos donde una de las partes es la Empresa Pública.

La legislación ecuatoriana, otorga a varias instituciones la capacidad de absolver consultas para inteligenciar el alcance de una norma. Con la vigencia de la Ley Orgánica de Empresas Públicas y este nuevo régimen institucional público se generaron algunas que se resaltan y analizan en el capítulo V. Aunque es necesaria una advertencia. El Ecuador carece de un régimen de uniformidad o estabilidad al absolver consultas. Por lo que no sería raro, que una misma institución, con diferente persona al frente, sostenga una absolución de forma distinta de las que exponemos en este trabajo. Por eso, los temas que se desarrollan en esta parte, deberán ser considerados con este particular.

Todo esto motivo el presente trabajo, el que está destinado a estudiantes de derecho, abogados y abogadas, y quienes están frente a los asuntos jurídicos y del talento humano de las Empresas Públicas en el Ecuador.

CAPÍTULO 1

BREVE HISTORIA DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL PÚBLICA EN EL ECUADOR



1.1 Reconocimiento Constitucional

En Ecuador, la Constitución de 1929 reconoce el derecho a la propiedad. En el Art. 151 se implementan normas de tutela en lo social: Protección a jornaleros, artesanos y campesinos, asegurando un mínimo de bienestar compatible con la dignidad humana, descanso semanal obligatorio, salarios mínimos y su inembargabilidad, fomenta la regulación especial del trabajo de mujeres y niños, entre otros. Mostrando, un Estado ya no solo garante de ciertas libertades, sino uno más comprometido a cubrir derechos sociales.

La Constitución de 1945, en contribución a la implementación del Estado de Bienestar¹ en el Ecuador, obliga un aporte obligatorio del Estado para la Educación: "Artículo 125.- Se invertirá en educación pública cuando menos el veinte por ciento de los ingresos ordinarios". La educación primaria obligatoria: "Artículo 143.- La educación primaria es obligatoria. En la oficial el Estado proporcionará, sin costo alguno, los materiales escolares necesarios". En el artículo 148 implementa algunos principios que rigen las relaciones laborales: "a) Nadie puede ser obligado a trabajar sino en virtud de contrato, salvo los casos expresamente determinados en la ley; b) El cumplimiento del contrato de trabajo es obligatorio para patronos y trabajadores, en la forma que la ley establezca; c) Los contratos colectivos están especialmente protegidos; d) Es nula toda estipulación que implique renuncia, disminución o alteración de cualquier derecho del trabajador...;" El Art. 149 implementa la previsión y asistencia social como servicios ineludibles del Estado. "El seguro social, que tiene como fin proteger al asegurado y a su familia en casos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, viudez, orfandad,

-
1. Liliana Beatriz Constante, en *Lecciones y Ensayos en De qué hablamos cuando hablamos del Estado de Bienestar* comprende que su origen se sitúa en "la Alemania de fines del s. XIX por iniciativa del canciller alemán Otto von Bismarck (1815-1898) quien urgió a que se mitigaran las más flagrantes crueldades del capitalismo. En 1884 y en 1887, el *Reichstag* adoptó un conjunto de leyes que otorgaban una protección elemental bajo la forma de *seguros* en previsión de accidentes, enfermedades, ancianidad e invalidez. La medida dio origen al llamado Estado de Bienestar (pre-keynesiano) y fue una ruptura con el criterio de las instituciones de beneficencia, discrecionales y estigmatizaciones en su focalización (p. ej.: la Ley de Poderes de Inglaterra que data del tiempo de la reina Isabel, la ayuda eclesiástica, etc.). El seguro social actuaba *ex facto* y representaba una programación que suponía la existencia de un asalariado ya sea en actividad o momentáneamente sin ella. [...]. En Gran Bretaña se inicia tal proceso recién veinticinco años más tarde.

desocupación y demás contingencias de la vida y que se extenderá al mayor número posible de habitantes del país. Se sostendrá con el aporte equitativo del Estado, de los patronos y de los mismos asegurados”.

Aspecto relevante además es el del Art. 146 que garantiza el derecho de propiedad, con las limitaciones que exijan las necesidades sociales y la facultad de expropiar empresas privadas para ejercer directamente su administración. Así el Estado, cuando lo exigieren los intereses económicos del país, podrá nacionalizar, previa expropiación legal, empresas privadas que presten servicios públicos y reglamentar su administración.

En consecuencia, en esta dinámica de participación del Estado, aparecen algunas Empresas Públicas:

NOMBRE	CREACION
Empresa de Teléfonos de Quito.	R.O. 101 de 4 de enero de 1949
Empresa de Radio, Telégrafos del Estado	R.O. 564 de 15 de Julio de 1958
Empresas de Alcoholes del Estado	R.O. 645 del 13 de diciembre de 1965

1.2 La CEPAL

En este contexto, surge en América Latina por los años 50, el modelo de desarrollo de sustitución de las importaciones, bajo la directriz de la CEPAL², con su representante Raúl Prebisch, quien sostiene la necesidad de la industrialización, con un sistema proteccionista de la producción nacional y la promoción de las exportaciones.

Esta propuesta, a más de sustituir importaciones y promover la industria nacional, requiere de un Estado que produzca bienes y servicios como un empresario más por intermedio de las empresas estatales. Respecto del surgimiento de éstas -las empresas públicas- Marcos Kaplan señala:

El Estado asume la regulación y la gestión de servicios públicos y otras actividades definidas como de interés general, median-

2. Comisión Económica para América Latina, creada el 25 de febrero de 1948.

te la imposición de condiciones obligatorias para la participación de la empresa privada en estas áreas, mediante grados crecientes de intervención directa, incluso empresarial, del estado mismo. (Kaplan, 1996:185)

Según Francisco Morales los principales motivos sobre el origen de las empresas públicas en América Latina son: a) Suministro de los servicios públicos tradicionalmente prestados o controlados por el Estado; b) Viejos monopolios coloniales; c) Nacionalizaciones en diferentes ramas y períodos; d) Apoyo a la ejecución de políticas o planes económicos e) Compra de empresas privadas en quiebra para mantener el empleo y producción; f) Cubrir la falta de inversión privada; g) Producir aquellas ramas necesarias, que por su baja rentabilidad o alto riesgo de inversión, ausentan al sector privado; h) Evitar la penetración extranjera en las actividades de tecnología de punta y, i) Cubrir necesidades sociales. (Morales, 1999:120)

1.3 En la dictadura militar

La Junta Militar de Gobierno, cuyo período comprende los años 1963–1966, pretendió modernizar el sistema capitalista ecuatoriano, marcado por las ideas de la denominada “Alianza para el Progreso” y la consiguiente búsqueda de frenar la influencia de la Revolución Cubana que exigía un modelo de Estado interventor en la economía. (Ayala, 2008:38)

En 1972 se instaura en el poder, el Gobierno Revolucionario Nacionalista de las Fuerzas Armadas, presidido por el General Guillermo Rodríguez Lara. En agosto del mismo año, se iniciaron las exportaciones de petróleo, lo que permitió una gran expansión económica. (Ayala, 2008:38) Se manejaron importantes cantidades de recursos que buscaban, aunque mal planificadas, robustecer y modernizar el Estado y el aparato productivo. (Ayala, 2008:38)

En 1976, Rodríguez Lara fue sustituido por el Consejo Supremo de Gobierno, de carácter militar. Luego de una década de dictadura militar, “la modernización se había acelerado y el capitalismo había penetrado profundamente en toda la estructura socioeconómica, acentuando la dependencia internacional del país”. (Ayala, 2008:38)

En este periodo de bonanza se crean varias Empresas Públicas:

NOMBRE	SIGLAS	REGISTRO OFICIAL
Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana	CEPE	R.O.155 del 3 de febrero de 1971.
Empresa Pesquera Nacional	EPNA	R. O. No. 225, de fecha 16 de enero de 1973.
Empresa Nacional de Semen	ENDES	R.O. 698 del 10 de diciembre de 1974.
Empresa Nacional de Productos Vitales	ENPROVIT	R. O. No. 397, de fecha 9 de agosto de 1977.
Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios y Agroindustriales	ENAC	R. O. No. 397, de fecha 9 de agosto de 1977.

Sin embargo, el crecimiento fue desordenado, la intervención del Estado muchas veces no respondía a un plan o proyecto nacional, sino a intereses particulares, puntuales o coyunturales.

Las empresas estatales se creaban generalmente a través de leyes específicas que determinaban el objeto de cada empresa, su régimen administrativo, sus mecanismos de contratación, el régimen de control aplicable y el sistema de gestión del talento humano, entre otros aspectos. Considerando que cada empresa era una ley, esto provocó que cada una de esas entidades sea una isla independiente respecto de la institucionalidad nacional (por sí ya debilitada y fraccionada) y que entidades con un giro comercial de cientos de millones de dólares no respondieran siempre a las políticas públicas nacionales, sino que respondan a intereses u objetivos aislados independientemente de que éstos pudieran estar alejados o ser contrarios a los intereses generales de desarrollo, generalmente bajo el amparo de la autonomía consagrada en esas mismas normas de creación de las empresas estatales (Ruiz, 2013:27)

1.4 La crisis de los años 80 y la modernización del Estado

A pesar de los esfuerzos de los Estados, las brechas sociales aumentan, en gran parte, por: procesos de migración a la ciudad, la conflictividad social en

Latinoamérica, un proceso de industrialización que no logró diversificar la producción, manteniendo su dependencia en las importaciones, deviniendo la crisis de los años ochenta. (del Búfalo, 2002:129-130)

Con esto, se pone en duda el papel empresarial del Estado³. Tomando fuerza la necesidad de un nuevo modelo económico sustentado en el libre mercado. Por esta razón, se ve la necesidad de disminuir el tamaño del Estado, por lo que en 1993 se expide la Ley de Modernización del Estado.

Las razones que motivaron la expedición de esta ley eran resolver la crisis económica causada por la falta de un modelo económico estable, por lo que se planteó entrar en un proceso de privatización y concesión de servicios, con la finalidad de atenuar las cargas económicas que soporta el presupuesto general del Estado, ya que varias de las actividades empresariales asumidas por el Estado, bien podían ser transferidas al sector privado, y con el propósito de contar con recursos financieros que permitan atender de mejor manera a las demandas de los sectores sociales más postergados. Esto también implicaba la venta de algunas compañías estatales, o la desinversión en las mismas y la introducción de iniciativas del sector privado en la burocracia gubernamental. (Consejo Nacional de Modernización del Estado, 1994)

1.5 Las privatizaciones

Las ideas privatizadoras aparecieron sustentadas en los conceptos del llamado “Consenso de Washington”, en 10 principios: 1. Disciplina fiscal: Como respuesta a un gasto público exagerado. 2. Reordenación de las prioridades del gasto público. 3. Reforma fiscal: Para ampliar la recaudación tributaria. 4. Liberalización financiera: Liberación y autorregulación del mercado. 5. Tipo de cambio competitivo. 6. Liberalización del comercio: Los permisos de importaciones son considerados un obstáculo. 7. Liberalización de la inversión extranjera directa. 8. Privatizaciones. 9. Desregulación: 10. Desarrollo de política de protección a los Derechos de propiedad.

Por ello, se suprimen algunas empresas del Estado:

-
3. Principalmente por su capacidad de administrar las empresas y prestar servicios de calidad de manera eficiente y con honestidad. Empresas Públicas con grandes gastos como las “conquistas laborales” abusivas.

NOMBRE	SUPRESION
La Empresa Pesquera Nacional EPNA	Mediante Decreto Ejecutivo No. 1041, publicado en el Registro Oficial No. 264 de 30 de agosto de 1993.
La Empresa Nacional de Productos Vitales ENPROVIT	Mediante Decreto Ejecutivo 197, publicado en el Registro Oficial No. 47 de 15 de octubre de 1998.
La Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización de Productos Agropecuarios y Agroindustriales	Mediante Decreto Ejecutivo 967, publicado en el Registro Oficial No. 223 de 26 de diciembre de 1997.

En 1997 la Empresa Estatal de Telecomunicaciones EMETEL es escindida en dos compañías, con la finalidad de facilitar la venta, en ANDI-NATEL S.A y PACIFICTEL S.A, empresas de derecho privado, sin embargo nunca se perfeccionó la venta.

En este proceso de privatización se planteó en 1995 que previo referéndum, se dé la oportunidad de escoger las prestaciones de seguridad social, entre el IESS o cualquier aseguradora privada, pero esta posibilidad fue negada por los ciudadanos.

La cúspide de este proceso privatizador se dio con la expedición del Decreto Ley 2000-1 que contenía la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana, publicada en Registro Oficial Nro. 144, del 18 de agosto de 2000, por la cual el sector privado estaba habilitado para asumir la prestación de servicios públicos y la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. Reforma declarada inconstitucional por el fondo con la Resolución 193-2000-TP del Tribunal Constitucional, publicada en el Registro Oficial No. 234-S, del 29 de diciembre de 2000. Sentencia que, en varios de sus considerandos resalta lo exagerado del proceso privatizador que contenía aquella norma:

De la misma manera, respecto de la letra d), establece como objeto de la Ley de Modernización la enajenación de la participación de las instituciones del Estado en las empresas estatales, lo que implica el traspaso total del dominio del patrimonio estatal representadas en

las empresas de su propiedad, sin establecer un límite que permita el control respecto de la prestación de servicios públicos y la exploración y explotación de recursos naturales en perjuicio de los artículos 246 y 247 de la Constitución.

Que, la letra d) del artículo 1 de la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana, establece la enajenación de la participación de las instituciones del Estado en las empresas estatales de conformidad con la ley, figura jurídica no contemplada en el texto constitucional, pues implica la pérdida del dominio estatal de modo absoluto y permanente;

Que, la figura jurídica contemplada en el artículo 1, letra d), de la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana contradice al texto constitucional, pues implica la pérdida del dominio estatal de modo absoluto y permanente sobre las empresas estatales, imposibilitando al Estado la realización de las actividades señaladas en el considerando precedente de manera directa;

Que, en virtud de la disposición constante en el artículo 1, letra d), de la Ley impugnada, se tiende a la eliminación del sector público dentro de las actividades empresariales y de la economía ecuatoriana, al establecer la enajenación de las participaciones de instituciones del Estado en las empresas estatales, lo que implica su traspaso definitivo, absoluto y permanente al sector privado de la economía.

Que, el negocio fiduciario como modalidad en materia de desmonopolización, privatización y delegación es una forma que no se encuentra prevista en los artículos 247 y 249 de la Constitución, y que, además, eventualmente, implicaría que se transfiera la propiedad de bienes que se encuentran fuera del comercio jurídico privado, como son los recursos naturales no renovables.

...mientras que la disposición de la Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana en estudio señala que para la generación de recursos "el Fondo de Solidaridad podrá vender acciones de su propiedad", lo que implica enajenación del capital de dicho Fondo y, del mismo modo, se plantea la posibilidad de que el Fondo de Solidaridad pueda "constituir fideicomisos mercantiles con acciones de su propiedad", estas acciones no constituyen utilidades sino que son el capital mismo del Fondo de Solidaridad, lo cual constitucionalmente está prohibido gastarse, por tanto contradice el artículo 250 de la Ley Fundamental.

Para legitimar en alguna medida este proceso privatizador, se creó el Fondo de Solidaridad, el cual debía ser capitalizado, con los recursos fruto de la transferencia del patrimonio de las Empresas Públicas; cuyo capital debía emplearse en financiar programas de salud, educación, saneamiento ambiental y para atender los efectos de desastres naturales. Incorporándose a la Constitución de la época lo siguiente:

Art. 250.- El Fondo de Solidaridad será un organismo autónomo destinado a combatir la pobreza y a eliminar la indigencia. Su capital se empleará en inversiones seguras y rentables y no podrá gastarse ni servir para la adquisición de títulos emitidos por el gobierno central u organismos públicos. Sólo sus utilidades se emplearán para financiar, en forma exclusiva, programas de educación, salud y saneamiento ambiental, y para atender los efectos sociales causados por desastres naturales.

El capital del Fondo de Solidaridad provendrá de los recursos económicos generados por la transferencia del patrimonio de empresas y servicios públicos, excepto los que provengan de la transferencia de bienes y acciones de la Corporación Financiera Nacional, Banco de Fomento y organismos del régimen seccional autónomo, y se administrará de acuerdo con la ley.

1.6 La Constitución de 2008

1.6.1 Del Estado de Derecho al de Derechos

Que el Estado ya no sea de derecho sino de derechos (artículo 1 del texto constitucional), implica un cambio transversal, tanto en la parte orgánica, como en la parte dogmática de la Constitución. El centro y fin del Estado, ya no es la ley ni el Estado en sí mismo y su supervivencia, el objetivo del Estado es el ser humano y el garantizar y respetar sus derechos.

Que el centro y fin del Estado sean los derechos, está consagrado a lo largo de todo el texto constitucional⁴.

4. Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 1.- Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes.

...dor, se creó
...recursos fr
...cuyo capi
...sanearien
...porporádos

...mo autóno
...gencia. Su ca
...o podrá gast
...por el gobier
...emplearán p
...ón, salud y
...ciales causac

...s recursos e
...io de empre
...a transferen
...cional, Bar
...utónomo, y

...o 1 del tex
...rte orgánico
...del Estado,
...vo del Estad

...nsagrado a

...minación algu
...os instrument
...seguridad soc

Art. 11.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: 9.- El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución.

Art. 84.- La Asamblea Nacional y todo órgano con potestad normativa tendrá la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales...

Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución...

Art. 88.- La acción de protección tendrá por objeto el amparo directo y eficaz de los derechos reconocidos en la Constitución, y podrá interponerse cuando exista una vulneración de derechos constitucionales, por actos u omisiones de cualquier autoridad pública no judicial; contra políticas públicas cuando supongan la privación del goce o ejercicio de los derechos constitucionales.

Art. 95.- [...] La participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público es un derecho, que se ejercerá a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.

Art. 172.- Las juezas y jueces administrarán justicia con sujeción a la Constitución, a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la ley.

Art. 204.- [...] La Función de Transparencia y Control Social... protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos...

Art. 217.- La Función Electoral garantizará el ejercicio de los derechos políticos...

Art. 226.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal... 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.

Art. 275.- El régimen de desarrollo es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del sumak kawsay. El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos...

Art. 290.- El endeudamiento público se sujetará a las siguientes regulaciones: 2.

Se velará para que el endeudamiento público no afecte a la soberanía, los derechos, el buen vivir y la preservación de la naturaleza.

Art. 319.- [...] El Estado promoverá las formas de producción que aseguren el buen vivir de la población y desincentivará aquellas que atenten contra sus derechos o los de la naturaleza...

Art. 339.- [...] La inversión extranjera directa será complementaria a la nacional, estará sujeta a un estricto respeto del marco jurídico y de las regulaciones nacionales, a la aplicación de los derechos...

Art. 424.- [...] La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público.

Por lo tanto, el límite y fin del Estado son los derechos, pasando por todas sus instituciones: Ejecutivo, Asamblea Nacional, la Función Judicial, la Función Electoral, la Función de Transparencia y Control Social, al formular políticas públicas, al administrar justicia, en la burocracia al ejercer sus funciones, en el modelo de desarrollo, en el endeudamiento, en el sistema económico, al formular el presupuesto, en la producción, creando garantías jurisdiccionales contra violaciones de derechos de la administración pública o de particulares con la acción de protección y otras garantías e incluso contra violaciones de la Función Judicial, con la acción extraordinaria de protección.

Este cambio, es el resultado de la crítica del único sometimiento del derecho a su validez formal, pues la misma podía ser válida aunque viole derechos de las personas. En este modelo, se implementa el sometimiento de la ley a la Constitución y a los principios en ella contenidos, por lo tanto, una norma podía ser formalmente válida por haber cumplido para su vigencia con los requisitos previamente establecidos en la ley, pero inválida en su contenido por contravenir a los principios establecidos en la Constitución. Este nuevo paradigma, obliga que la ley cuando imponga prohibiciones a las personas, lo haga respetando los derechos de libertad y cuando genere derechos, acatando los principios constitucionales.

El Estado de derechos, conlleva además a reconocer un nuevo y actualizado concepto de igualdad, concepto que ha sufrido cambios en la sociedad: a) En el estado de naturaleza, se da una indiferencia de las diferencias, es decir, las desvaloriza e ignora; b) Pasamos a encontrar una diferencia de las diferencias, valorizando unas, pero despreciando otras: ser blanco, negro, educado, católico, etc.⁵; c) A una homologación de las diferencias, esto es las

Art. 426 [...] Los derechos consagrados en la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de inmediato cumplimiento y aplicación. No podrá alegarse falta de ley o desconocimiento de las normas para justificar la vulneración de los derechos y garantías establecidos en la Constitución, para desechar la acción interpuesta en su defensa, ni para negar el reconocimiento de tales derechos.

Art. 437.- Los ciudadanos en forma individual o colectiva podrán presentar una acción extraordinaria de protección contra sentencias, autos definitivos y resoluciones con fuerza de sentencia.

5. Constitución Política del Ecuador de 1830: "Artículo 12.- Para entrar en el goce de los derechos de ciudadanía, se requiere: 1.- Ser casado, o mayor de veintidós años, 2.- Tener una propiedad raíz, valor libre de 300 pesos, o ejercer alguna profesión, o industria útil, sin sujeción a otro, como sirviente doméstico, o jornalero; y, 3.- Saber leer y escribir."

reconoce pero las niega, es decir, planteando la abstracta y falsa idea que todos somos iguales. Finalmente, y una obligación en el Estado de derechos es reconocer las diferencias y valorarlas, tomando medidas positivas para lograr un equilibrio entre los grupos que históricamente han sido relegados y no han sido parte de la historia en igualdad de condiciones, en nuestro país un ejemplo evidente los pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios.

La pluralidad jurídica reconocida en la Constitución complementa el Estado de derechos, digamos que en un *versus* al monismo jurídico, por el cual la ley, el Estado y sus fuentes e instituciones eran las únicas válidas. Así tenemos: el reconocimiento a la justicia indígena (Art. 171), el reconocimiento del Derecho (Art. 11, Núm. 7) y de la Justicia Internacional implementado garantías para su ejecución con la acción de incumplimiento (Art. 93), la existencia de las juezas y jueces de paz, quienes tienen la facultad de resolver en equidad (Art. 189).

El Estado de constitucional de derechos en consecuencia, significa el paso del sometimiento a la ley y, por lo tanto, a las mayorías legislativas al sometimiento formal y material, es decir de contenido, de todo el Estado incluida la propia ley, a la Constitución.

El Estado de derechos, conlleva a que la máxima del Estado sea el reconocer y garantizar los derechos de las personas, en el cual el ser humano es el principio, el centro y el fin, cambiando el modelo de derechos y prohibiciones del Código Civil y Penal, a un modelo de derechos consagrados en la Constitución, pero que no excluye otros y considera a todos los que provengan de la dignidad humana, conforme los reconoce en el numeral 7 del Art. 11.

Finalmente, el Estado de derechos está reconocido en toda la Constitución, con una obligación a todas las instituciones del Estado en la economía, en la producción, en las políticas públicas, en el endeudamiento, en el modelo de desarrollo, y obviamente en la constitución o creación de Empresas Públicas que es el tema central de este trabajo.

En este país de desiguales y de desigualdades y de privilegios, se cambia el paradigma constitucional, con una nueva propuesta de Estado, dejando atrás el modelo por el cual éste se limita a un "no hacer" como enemigo de los derechos de las personas para pasar a un Estado, cuya principal obligación es el "hacer", el Estado amigo e impulsador de los derechos, el Estado equili-

brador, que reconoce las diferencias, pero las valora y toma medidas positivas para lograr la igualdad material.

1.6.2 El papel económico del Estado y las Empresas Públicas

La Constitución de 2008, reincorpora el papel económico del Estado, con un sistema económico social y solidario⁶. Autoriza la creación de Empresas Públicas, dispone que la explotación de las áreas definidas por ella como estratégicas sean de exclusividad del Estado, a diferencia de la Constitución de 1998 es el Estado el que planifica el desarrollo del país, garantizando esta facultad en el Art. 184, cuando indica que la Presidenta o Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando, a su juicio, ésta de forma reiterada e injustificada, obstruya la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

El Art. 315 establece que el Estado constituirá Empresas Públicas, para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas. Señala que las Empresas Públicas estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes, de acuerdo con la ley; funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.

A lo largo del tiempo la intervención del Estado se modificó desde una leve intervención en aspectos como: Seguridad interna y externa, justicia, hasta una total intervención en todos los aspectos que hacen el día a día de los ciudadanos.

Ximena Pinto Nerón y Pablo Zak Godoy, en Defensa a la Competencia y Empresas Públicas, al referirse al papel del Estado en la Economía, indican:

6. La Constitución de 1998 establecía un modelo social de mercado.

La actuación de las empresas públicas implica, la intervención del Estado en la economía. Dicha intervención y su intensidad ha variado con el correr del tiempo, siendo de gran importancia las diversas concepciones que se han presentado respecto del papel que deba jugar el Estado, no debiendo soslayarse tampoco, las necesidades de cada país en una época determinada. De esta forma, se pueden diferenciar estas dos grandes etapas con matices en su interior: Estado liberal (“juez y gendarme”) y Estado social. Es en el Estado social de derecho donde el fenómeno de las empresas públicas se presenta con mayor intensidad. (Pinto y Zak, 2009: 71)

Mediante Sentencia No. 001-12-SIC-CC, publicada en el Registro Oficial 629-S, 30-I-2012, la Corte Constitucional interpretó los Arts. 313, 315 y 316 de la Constitución de la República, aclarando entre otros, que:

...Debe entenderse que las empresas públicas únicamente gozan de la facultad de gestionar los sectores estratégicos y/o prestar los servicios públicos, para los que hubieren sido autorizadas, sin que les esté permitido a su vez, a dichas empresas públicas, delegar a la iniciativa privada la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos...

...solo el Estado Central puede autorizar a las empresas públicas la gestión de los sectores estratégicos y/o la prestación de los servicios públicos. Dicha autorización se realizará a través de las autoridades de control y regulación competentes de la Administración Pública o gobierno central, que tengan dicha atribución legal...

1.7 Inventario de Empresas Públicas

Autorizados por la Constitución y desarrolladas en la LOEP, las Empresas públicas se difundieron de forma notoria:

EMPRESAS PÚBLICAS DEL ECUADOR

FUNCIÓN EJECUTIVA

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
1	Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP PETROECUADOR	Gestión del sector estratégico de los recursos naturales no renovables.	• Decreto Ejecutivo No 315. • Registro O. S. 171 del 14 de abril de 2010
2	Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, PETROAMAZONAS EP	Gestión de las actividades asumidas por el Estado en el sector estratégico de los hidrocarburos y sustancias que los acompañan.	• Decreto Ejecutivo No 314. • Registro O. S. 171 del 14 de abril de 2010.
3	Empresa Pública Flota Petrolera Ecuatoriana, EP FLOPEC.	La transportación de hidrocarburos por vía marítima desde y hacia los puertos nacionales y extranjeros.	• Decreto Ejecutivo 1117 de 26 marzo-2012. • Registro oficial 681 del 12 abril de 2012
4	Empresa Nacional Minera, ENAMI EP	Gestión del sector estratégico de los recursos naturales no renovables en la actividad minera.	• Decreto Ejecutivo No 203. • Registro O. 108 del 14 de enero de 2010
5	Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador, CELEC EP	La generación, transmisión, distribución, comercialización, importación y exportación de energía eléctrica.	• Decreto Ejecutivo No 220. • Registro O. 128 del 11 de febrero de 2010
6	Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad, CNEL EP	Brindar el servicio público de distribución y comercialización de energía eléctrica, dentro del área asignada a CNEL EP.	• Decreto Ejecutivo No 1459. • Registro Oficial del 28 de marzo de 2013.
7	Empresa Eléctrica Pública de Guayaquil EP	Comprende la prestación de los servicios de generación, distribución y comercialización de la energía eléctrica.	• Decreto Ejecutivo No 887. • Registro O. 548 del 04 de octubre de 2011.
8	Empresa Pública Estratégica Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair, COCASINCLAIR EP	La generación, comercialización, importación y exportación de energía eléctrica.	Transformación: De Compañía Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair S.A. a Empresa Pública. • Decreto Ejecutivo No 370. • Registro Oficial S. 206 de 03 junio 2010.
9	Empresa Pública Estratégica Hidroeléctrica del Litoral, HIDROLITORAL EP	La generación, comercialización, importación y exportación de energía eléctrica con otras empresas similares.	• Decreto Ejecutivo No 400. • Registro Oficial 229 de 06 julio 2010

EMPRESAS PÚBLICAS DEL ECUADOR

FUNCIÓN EJECUTIVA

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
10	Empresa Pública Corporación Nacional de Telecomunicaciones, CNT EP	La explotación de los servicios de telecomunicaciones y realización de actividades propias de ingeniería en telecomunicaciones.	- Decreto Ejecutivo No 218. - Registro oficial 122 de 03 febrero 2010.
11	Empresa Pública Medios Públicos de Comunicación del Ecuador-MEDIOS PÚBLICOS EP (fusión RTV Ecuador y Telégrafo – decreto 1158)	Su objeto principal es instalar, operar y mantener los servicios públicos de radiodifusión y televisión pública.	- Decreto Ejecutivo No 193. - Registro Oficial 110 de 18 enero 2010.
12	Empresa Pública Correos del Ecuador, CDE EP	Proporcionar, mantener y promover el servicio público de los envíos de correspondencia, servicios postales a nivel nacional.	- Decreto Ejecutivo No 324. - Registro Oficial 184 de 03 mayo 2010.
13	Empresa Pública de Desarrollo Estratégico, ECUADOR ESTRATÉGICO EP	Planificar, diseñar, evaluar, priorizar, financiar y ejecutar proyectos de inversión para la construcción de infraestructura pública y vivienda, activación productiva, de empleo y de proyectos de sectores estratégicos.	- Decreto Ejecutivo No 870. - Registro O. 534 de 14 septiembre 2011.
14	Empresa Pública TAME línea aérea del Ecuador –TAME EP-	Comprende el transporte, comercial, aéreo, público, interno e internacional de pasajeros, de carga y correo.	Transformación: Decreto ejecutivo 740 en la que se adecúa su naturaleza jurídica de Compañía Estatal TAME a Empresa Pública. R.O. No 442 del 06 de mayo de 2011.
15	Empresa Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública, FEEP	Desarrollar los servicios de transporte de pasajeros turísticos, de carga y en todas sus modalidades y servicios complementarios.	- Decreto Ejecutivo No 313. - Registro Oficial 179 del 26 abril 2010.
16	Empresa Pública Cementera del Ecuador, EPCE	Industrialización, fabricación, distribución y comercialización de cemento, cales, calizas y demás materia.	- Decreto Ejecutivo No 207. - Registro Oficial 114 del 22 enero 2010.

EMPRESAS PÚBLICAS DEL ECUADOR

FUNCIÓN EJECUTIVA

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
18	Empresa de Municiones Santa Bárbara EP	Comprende la fabricación y comercialización de armamentos, municiones, etc. y todo tipo de equipamiento de defensa y seguridad pública.	• Decreto Ejecutivo No 1.121. • Registro Oficial 686 del 19 abril 2012.
19	Empresa Pública Fabricamos Ecuador Fabrec EP	Comprende la confección, fabricación, comercialización de toda clase de textiles, tejidos y telas, en todas sus formas y para todo tipo de actividades.	• Decreto ejecutivo No 1.134. • R.O. No 699 del 09 mayo de 2012.
20	Unidad Nacional de Almacenamiento, UNA EP	Tendrá a su cargo el desarrollo y fortalecimiento de los servicios de almacenamiento y comercialización de productos agropecuarios.	• Decreto Ejecutivo No 12. • Registro Oficial 16 del 17 junio 2013.
21	Empresa Pública Yachay EP	El desarrollo de actividades económicas relacionadas a la administración del Proyecto Ciudad del Conocimiento YACHAY.	• Decreto Ejecutivo No 1.457. • Registro Oficial 922 del 28 marzo 2013.
22	Empresa Pública Centros de Entrenamiento para el Alto Rendimiento CEAR EP	Administrar los centros de alto rendimiento, brindar servicios integrales a deportistas nacionales e internacionales.	• Decreto Ejecutivo No 439. • R. O. 2do S. 333 del 15 septiembre 2014.
23	Empresa Pública Nacional de Hábitat y Vivienda EP	Elaborar e implementar programas, planes y proyectos referidos a la mejora del hábitat y el acceso a la vivienda.	• Decreto Ejecutivo No 622. • Registro Oficial 474 del 07 abril 2015.
24	Banco Público denominado BANECUADOR EP	Será el ejercicio de actividades financieras y la prestación de servicios financieros de crédito, ahorro e inversión.	• Decreto Ejecutivo No 677. • R. O. No 512 de lunes 1 de junio de 2015.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
1	Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento EPMAPS.	Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y en general explotar la infraestructura de los sistemas de agua potable y saneamiento.	• Ordenanza Metropolitana No 0309 • R. O. No 186 del 05 de mayo de 2010.
2	Empresa Pública Metropolitana de Aseo - EPMASEO	Operar el sistema municipal de aseo en el Distrito Metropolitano de Quito, dentro de las actividades de barrido y recolección de residuos sólidos.	• Ordenanza Metropolitana No 0309 • R. O. No 186 del 05 de mayo de 2010.
3	Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Residuos Sólidos EMGIRS-EP	Diseñar, planificar, construir, mantener la infraestructura del sistema municipal de gestión de residuos sólidos del Distrito.	• Ordenanza Metropolitana No 323. • R. O. No. 318, de 11 de noviembre del 2010.
4	Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas-EPMMOP.	Diseñar, planificar, construir la infraestructura de vías, espacio público y demás actividades de la movilidad y ejecución de obras públicas.	• Ordenanza Metropolitana No 0309 • R. O. No 186 del 05 de mayo de 2010.
5	Empresa Pública Metropolitana de Transporte de Pasajeros -EPMTPO	Operar y administrar el servicio de transporte público de pasajeros en el Distrito; demás actividades que correspondan a su competencia.	• Ordenanza Metropolitana No 314. • R. O. No. 246, de 29 de julio del 2010
6	Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito EPMMQ	Es el de desarrollar, implementar y administrar "Metro de Quito", en el marco de las políticas y normas expedidas por el Municipio.	• Ordenanza 0237 sancionada el 27 de abril del 2012
7	Empresa Pública Metropolitana de Gestión de Destino Turístico - QUITO TURISMO	Desarrollar la actividad turística en el Distrito Metropolitano de Quito como la generación y reconversión de nuevos productos turísticos, entre otras.	• Ordenanza Metropolitana No 0309 • R. O. No 186 del 05 de mayo de 2010.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
8	Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda-EPMHV.	Ejecuta las políticas dictadas por el Municipio del Distrito en materia de habilitación y oferta del suelo; urbanización y promoción de vivienda.	• Ordenanza Metropolitana No 307. • R. O. No. 160 de 29 de marzo de 2010
9	Empresa Pública Metropolitana de Servicios Aeroportuarios y Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales.	Diseñar, planificar, construir, mantener, operar y explotar la infraestructura aeroportuaria, zonas francas y regímenes especiales del Distrito.	• Ordenanza Metropolitana No 0309 • R. O. No 186 del 05 de mayo de 2010.
10	Empresa Pública Metropolitana de Rastro de Quito- EMRAQ-EP.	Operar el sistema municipal de faenamiento y comercialización de especies de animales para el consumo, administrar entre otras actividades.	• Ordenanza Metropolitana No 316. • R. O. No. 259, de 18 de agosto del 2010.
11	Empresa Pública Metropolitana de Logística para la Seguridad y Convivencia Ciudadana – EP EMSEGURIDAD-Q	Diseñar, planificar, mantener, operar y explotar la infraestructura de los sistemas de seguridad humana, gestión de riesgos y convivencia ciudadana.	• Ordenanza Metropolitana No 0309 • R. O. No 186 del 05 de mayo de 2010.
12	Empresa Pública Metropolitana Mercado Mayorista de Quito.	Planificar y supervisar procesos de comercialización en el Mercado Mayorista para garantizar el abastecimiento continuo y permanente de alimentos.	• Ordenanza Metropolitana No 0296 del 05 de octubre de 2012.
13	Empresa Pública Metropolitana de Desarrollo Urbano de Quito EPMDUQ	Liquidación.	• Ordenanza Metropolitana No 0555 • Aprobada el 09 mayo 2014.
14	Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca-ETAPA	Prestación de servicios públicos de telecomunicaciones, agua potable, alcantarillado, saneamiento ambiental y afines.	• Ordenanza No 156 del 02 de enero de 1968.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
15	Empresa Pública Municipal de Urbanización y Vivienda EMUVI-EP.	Es procurar y facilitar el acceso a la vivienda y al suelo para vivienda, principalmente para la población vulnerable.	• Ordenanza Municipal No 153 de fecha 08 de octubre de 2001. • Ordenanza de creación 25 de marzo de 2010.
16	Empresa Pública Farmacias Municipales Solidarias FARMASOL-FARMASOL EP	Es prestar el servicio público de suministro solidario de medicamentos a la sociedad en general y particularmente al cantón Cuenca.	• Ordenanza Municipal No 306. • Fecha de publicación: 25 junio 2010
17	Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca-EMOV EP.	Organizar y controlar las actividades de gestión, ejecución y operación de los servicios relacionados con la movilidad, tránsito y transporte terrestre en el cantón Cuenca.	• Ordenanza Municipal No 295. • Fecha de publicación 09 abril 2010.
18	Empresa Municipal de Desarrollo Económico-EDEC EP.	Participar activamente en la construcción de un sistema económico, justo, democrático, productivo del desarrollo, de medios de producción.	• Fecha de Publicación: 01 diciembre 2010
19	Empresa Municipal de Servicios de Rastro y Plazas de Ganado del Cantón Cuenca EMURPLAG	Es la administración de los servicios necesarios para el faenamiento de todo tipo de ganado y otros animales aptos para el consumo humano.	• Ordenanza de creación 18 de marzo 2010
20	Empresa Pública Municipal de Aseo de Cuenca EMAC EP	Es la prestación de servicios públicos de barrido, limpieza, recolección, transporte, tratamiento y disposición final de residuos sólidos.	• Ordenanza Municipal No 297. • Ordenanza de creación 15 de diciembre 1998 • Fecha de publicación: 08 marzo 2010.
21	Empresa Pública Municipal de Servicios de Cementerios, Salas de Velaciones y Exequias del Cantón Cuenca-EMUCE EP.	Es la prestación de un servicio público de cementerios, salas de velaciones, exequias, cremaciones y otros servicios afines.	• Ordenanza No 296. • Ordenanza de creación 11 de agosto 1998. • Fecha de publicación: 06 abril 2010.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
22	Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral de los Cantones de Gualaceo, Chordeleg, Sigüig, Guachapala y el Pan-EMMICP EP.	Prestar los servicios de higiene ambiental, aseo, recolección, limpieza, tratamiento y disposición final de residuos, especiales y peligrosos.	• Aprobada por el I. Concejo Cantonal de El Pan el 12 noviembre 2010. • I. Concejo Cantonal de Guachapala el 18 noviembre 2010. • I. Concejo Cantonal del Sigüig el 19 noviembre 2010. • I. Concejo Cantonal de Chordeleg el 23 noviembre 2010. • I. Concejo Cantonal de Gualaceo el 23 noviembre 2010.
23	Empresa Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Cantón Gualaceo EMAPAS - G EP	La gestión de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento.	• Ordenanza Municipal del 22 de noviembre de 2005 • Publicación: 06 de diciembre del 2005
24	Empresa Pública de Movilidad del Gobierno Autónomo descentralizado Municipal del Cantón Gualaceo G-MOVEP	Gestionar, coordinar, administrar, regular, ejecutar, supervisar, controlar y fiscalizar todo el sistema de movilidad dentro de la jurisdicción del cantón.	• Publicación 01 octubre del 2015 • Ordenanza No 32
25	Empresa Pública Farmacia Municipal Santiago de Gualaceo- FARMASAG EP	Prestar el servicio público de acceso y venta de medicamentos de marca y genéricos a la sociedad en general y particularmente al cantón Gualaceo.	• R. O. No 705 del jueves 17 de mayo de 2012.
26	Empresa Municipal Empresa Pública FARMUNIC EP	Prestar servicio público de acceso y venta de medicamentos de marca y genéricos a costos solidarios, con calidad, seguridad y eficacia.	• R. O. No 488 de publicación 11 julio de 2011. • Ordenanza No 09 CCP de 26 de abril de 2011.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
27	Empresa Pública de mantenimiento, infraestructura, vialidad, ambiente y minería de Paute VIALMIN EP	Realizar estudios, ejecutar y coordinar políticas ambientales claras, así como programas de acción dirigidos a proteger y cuidar la naturaleza.	• R. O. No 224 de 11 de abril de 2014 primer suplemento.
28	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Chillanes EP-MAPACH	Planificar, gestionar, operar, mantener en forma eficiente y entregar los servicios de agua potable y alcantarillado.	• R. O. 385 de 15 febrero 2011.
29	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de San Miguel de Bolívar EMAPA EP-SAN MIGUEL	Prestación de servicios de alcantarillado y agua potable, en el cantón San Miguel y sus parroquias.	• R. O. 597 Segundo suplemento de 29 de septiembre de 2015.
30	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del cantón Bolívar EP MAPA-B	Brindar el servicio de Agua Potable desde la captación hasta la comercialización, garantizando el servicio de agua potable y alcantarillado.	• Ordenanza del 28 de marzo de 2005. • R. O. No 53 del 05 de julio de 2005.
31	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guaranda EP-EMAPAG	Es la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento ambiental para el cantón Guaranda.	• Ordenanza del 17 agosto 2010. • R. O. No 433 de jueves 25 de septiembre de 2008.
32	Empresa Pública Municipal de Comunicación e Información Guaranda TV-EP-CIMGTV	Instalar, operar y mantener los servicios públicos de televisión; así mismo podrá realizar la creación, producción, postproducción.	• Aprobada el 25 de agosto de 2015.
33	Empresa Pública Municipal de Vivienda de Interés Social de Guaranda EP-MVISG	Prestación de servicio público para facilitar la construcción de soluciones habitacionales, conexos y afines.	• Aprobada el 08 septiembre de 2015.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
34	Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral de los Cantones de Guaranda, Chimbo, San Miguel de Bolívar y Chillanes EMMAIB-EP	Prestar los servicios de higiene ambiental, aseo, recolección, limpieza, transporte, tratamiento y disposición final de residuos, desechos.	• Aprobada el 05 julio de 2016.
35	Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Básico del Cantón Pedro Moncayo EMASA EP	La empresa tiene como objetivo la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, para preservar la salud de los habitantes.	• Ordenanza Municipal del 16 de mayo de 2001 publicada en R.O. 452 del 13 noviembre 2001. • Reforma: 18 mayo 2010
36	Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento Ambiental del Cantón Azogues EMAPAL EP	Le corresponde la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado y la gestión ambiental.	• Ordenanza del 30 de marzo de 1974. • Reformada 09 de abril 2010.
37	Empresa Municipal de Aseo del Cantón Azogues	No se pudo recolectar información.	
38	Empresa Municipal de Rastro de Azogues	No se pudo recolectar información.	
39	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Atacames, EP-MAPA-ATACAMES	Es la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, sus servicios complementarios, conexos y afines.	• Ordenanza No 3 del 08 de agosto de 2014.
40	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón el Tambo EMAPAT-EP	Prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, sus servicios complementarios, conexos y afines.	• Ordenanza del 27 de septiembre de 2005. • R. O. No 495 de miércoles 20 de julio de 2011.
41	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón la Troncal – EMAPAT EP	No se pudo recolectar información.	

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
42	Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral de los Cantones de Cañar, Biblián, Suscal y el Tambo EMMAIPC-EP	Prestar servicios de higiene ambiental, aseo, recolección, limpieza, tratamiento y residuos, especiales y peligrosos, en los cantones de Cañar, Biblián, el Tambo y Suscal.	• Publicada en Gaceta Oficial No 02, el 29 de diciembre de 2011. • Sanciona la ordenanza de reforma el 21 de enero de 2015 Gads de Cañar, Biblián, El Tambo y de Suscal.
43	Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral de Patate y Pelileo EMMAIT-EP	Prestar servicios de higiene ambiental, aseo, recolección, limpieza, tratamiento y disposición final de residuos, especiales y peligrosos, en los cantones de Patate y Pelileo.	• Reforma: R. O. No 582 del martes 08 septiembre de 2015.
44	Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral de la Cuenca del Jubones	Prestar los servicios de higiene ambiental, aseo, recolección, limpieza, tratamiento y residuos, especiales y peligrosos, en los cantones Girón y Santa Isabel.	• Ordenanza de Constitución publicada en R. O. No 397 del 06 de agosto de 2008.
45	Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral de 24 de Mayo, Santa Ana y Olmedo EMMAI MANABÍ CS EP	Prestar los servicios de higiene ambiental, aseo, recolección, limpieza, tratamiento y residuos, especiales y peligrosos, en los cantones 24 de Mayo, Santa Ana y Olmedo.	• Registro Oficial 370 del 25 enero de 2011.
46	Empresa Pública Municipal Mancomunada de Aseo Integral de Pallatanga, Cumandá y General Antonio Elizalde Bucay EMMAI-BCP-EP	Contribuir a la mejora del saneamiento ambiental de los cantones de Pallatanga, Cumandá y General Antonio Elizalde (Bucay) mediante la Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos.	• Creada 03 septiembre de 2009.
47	Empresa Pública de Movilidad del Norte MOVIDELNOR EP	Planificar, organizar, dirigir y controlar todo lo relacionado con el sistema de movilidad de la Mancomunidad de la Región del Norte.	• R. O. No 320 de lunes 18 mayo de 2015. • Resolución 001-2015-MAN

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
48	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Otavalo "EMAPAO-EP"	Planificar, gestionar y entregar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y afines.	• Sancionada el 30 junio de 2015 • R. O. edición especial No 405 de lunes 30 noviembre de 2015.
49	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Piñas EPAA-P	Es la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, sus servicios complementarios y conexos y afines.	• Aprobada el miércoles 08 julio de 2015.
50	Empresa Pública de servicios Municipales del Cantón Olmedo-Manabí EMASERVI -EP	Administrar la Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial en el cantón Olmedo -Manabí.	• R. O. No 714 del jueves 17 marzo de 2016 segundo suplemento.
51	Empresa Pública Municipal de Comunicación e Información del cantón Olmedo EPM CICO	Extinguida.	• Ordenanza expedida el 20 de diciembre de 2013. • Resolución 0403 ARCO-TEL-2016-
52	Empresa Municipal de Vivienda PROVIVIR PUYANGO	Prestación de servicio público a costos mínimos para construcción de viviendas y venta de lotes.	• Ordenanza de 03 diciembre de 2009
53	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón SARAGURO - EMAPASA	Deroga la Ordenanza de constitución de la Empresa.	• Registro Oficial No 323 de 29 mayo de 2015.
54	Empresa Municipal de Comunicación e Información de Saraguro-EMCISA	Instalar, operar y mantener los servicios públicos de radiodifusión, televisión y prensa escrita pública.	• Resolución RTV-248-08-CONATEL-2012. • Aprobada el 08 octubre de 2010. • R.O. No 324 de 19 noviembre 2010.
55	Empresa Pública Cantonal de Vivienda Vivir Zapotillo Hermoso EP VIVIR ZH	Formulación y ejecución de planes, programas y proyectos, orientados a buscar soluciones y alternativas de urbanización y vivienda.	• R.O. No 413 de 25 marzo de 2011. • Aprobada el 15 febrero de 2011.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
56	Empresa Pública Municipal de Información y Comunicación del Cantón Zapotillo-EMINCOZA-EP	Sustituye a la Ordenanza de Constitución de la Empresa.	• Resolución RTV-074-04-CONATEL-2013. • Ordenanza 016-GAD Z-2015. • R.O. No 481 de 29 enero de 2016.
57	Empresa Pública Municipal de Saneamiento Ambiental de Babahoyo EMSABA EP	Prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial, control de inundaciones y recolección, manejo de desechos sólidos.	• Ordenanza de 17 abril de 2013.
58	Empresa Pública Municipal de Saneamiento Ambiental del cantón Buena Fe.	Prestación de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento ambiental.	• Aprobado el 12 de mayo de 2010.
59	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Portoviejo EP MAPAP	Garantizar a la ciudadanía del cantón Portoviejo el acceso, disponibilidad y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento.	• Ordenanza reformatoria del 8 de abril de 2010. • Resolución EPM2015 DIRRES0003.
60	Empresa Municipal Parque Industrial de Portoviejo EMPIP	No se pudo recolectar información.	
61	Empresa Pública Municipal de Centros Comerciales y Terminal Terrestre del cantón Portoviejo.	Gestionar, desarrollar y administrar la terminal terrestre, los centros de transferencia de mercadería, alimentos y vías rápidas.	• R.O. No 559 de 05 agosto de 2015. • Aprobada 01 abril de 2015.
62	Empresa Pública Municipal de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial del Cantón Portoviejo EPM PORTOVIAL	Organizar, administrar y controlar las actividades de gestión, ejecución y operación de movilidad, tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.	• Aprobada el 05 marzo de 2013
63	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Chunchi EMAPACH	Dotación, implementación, prestación, operación y mantenimiento de los servicios de agua potable y alcantarillado del cantón Chunchi.	• Ordenanza en sesiones del 04 y 12 de marzo 2010. • R. O. No 58 de 29 julio de 2010.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
64	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Durán EMAPAD EP	Prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado para la ciudad de Durán y las parroquias rurales.	• Ordenanza de 27 mayo de 2010. • R. O. No 300 de 14 octubre de 2010.
65	Empresa Municipal de la Terminal Terrestre del Cantón Cañar – EMUTTEC-EP	Brindar servicio de calidad, eficiencia, eficacia y efectividad a los usuarios y colectividad mediante la administración del Terminal Terrestre.	• Ordenanza de 08 septiembre 2015.
66	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del cantón Calvas EP EMAPAC	Prestación de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, saneamiento ambiental, sus servicios complementarios.	• Ordenanza de 09 julio de 1998. • R. O. No 55 edición especial de 21 de julio de 2010.
67	Empresa Municipal de Comunicación e Información del cantón Calvas EMCEIC EP	Instalar, operar y mantener los servicios públicos de radiodifusión, televisión, televisión por cable, internet y telefonía pública.	• Ordenanza de 18 de junio de 2012.
68	Empresa Pública de Rastro del Cantón Catamayo EP RASTRO CATAMAYO	Desarrollar buenas prácticas para el tratamiento de carnes, para brindar productos de alta calidad y con el aval de los respectivos entes de control.	• Ordenanza de enero de 2010.
69	Empresa Pública Municipal del Cantón Loja de Radio y Televisión	Instalar, operar y mantener los servicios públicos de radiodifusión y televisión.	• R.O. 569 primer suplemento de 20 de agosto de 2015. • Ordenanza No 028-2015
70	Empresa Pública Municipal de Vivienda de Loja VIVEM EP	Prestación de un servicio público para facilitar la construcción de soluciones viviendaísticas de carácter social.	• Ordenanza No 21-2011. • Aprobada el 05 agosto de 2011.
71	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Loja EMAAL EP	Se deroga su creación para constituir una UNIDAD MUNICIPAL ADMINISTRATIVA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO.	• Ordenanza No 004-2014

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
72	Empresa Municipal de Agua Potable y Saneamiento Ambiental del Cantón Espejo-EMAPSA EP	Prestación de servicios de agua potable y saneamiento ambiental, tendiente a preservar la salud de los habitantes.	• R. O. No 32 de 14 junio de 2005
73	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Tulcán EP MAPA-T	Prestación eficiente de los servicios de agua potable y alcantarillado, tendiente a preservar la salud de los habitantes.	• R. O. No 121 de 10 de octubre de 2005 • Reforma aprobada en sesión del 15 abril 2010.
74	Empresa Pública Municipal de Rastro en Tulcán EPMUR-T	Prestación eficiente de los servicios de rastro en todo tipo de ganado, destinado al consumo humano.	• Aprobada el 26 de enero de 2010.
75	Empresa Pública Municipal de faenamiento y productos cárnicos de Ibarra EP-FYPROCAI	Prestación del servicio de faenamiento del ganado mayor y menor, apto para el consumo humano así como industrializar sus productos.	• Aprobada el 24 mayo de 2010.
76	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de IBARRA EMAPA-I	Prestación de servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento para el cantón Ibarra.	• Ordenanza 2010-007 de 01 febrero de 2011. • Aprobada el 28 julio de 2010.
77	Empresa Pública Municipal de San Miguel de Ibarra para el Tratamiento, Aprovechamiento y Disposición Final de Residuos Sólidos EPMTADFRS	Tratamiento, aprovechamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos, peligros hospitalarios y demás.	• R.O. No 288 de 23 mayo de 2012. • Aprobada el 21 de noviembre de 2011.
78	Empresa Pública Municipal de Rastro y Plazas de ganado del cantón Sucúa EPM RASTRO Y PLAZAS DE GANADO. EPMRPGS	Responsable de la organización, administración y operación de los servicios de matanza y faenamiento de todo tipo de ganado.	• Aprobada el 15 noviembre de 2012.
79	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Sucúa EPMAPA-S	Dotar del servicio de agua potable al cantón Sucúa y también el servicio de alcantarillado.	• R.O No 365 de 30 octubre de 2014.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
80	Empresa Municipal Agro Industrial Señora del Agro del cantón Chambo-EMAISA	Fomentar la actividad productiva y comercialización de productos agropecuarios.	• Resolución No 001-2012-EMAISA sancionada el 21 julio 2008. • Reformada el 24 febrero 2011.
81	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Riobamba EP EMAPAR	Prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado para preservar la salud de los habitantes.	• Ordenanza No 001-2010 • Creada en ordenanza No 010-2004 de 24 septiembre 2004.
82	Empresa Pública Municipal de Mercado de Productores Agrícolas San Pedro de Riobamba EP-EMMPA	Compete la organización, administración, regulación y control del sistema de comercialización de los productos agrícolas.	• Ordenanza del 15 abril de 2010.
83	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Latacunga-EPMAPAL	Prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado en el cantón Latacunga.	• R.O. No 335 de 07 diciembre 2010. • Aprobada 15 septiembre 2010.
84	Empresa Pública de Aseo y Gestión Ambiental del cantón Latacunga EPAGAL	Desarrollar el sistema integral de aseo y gestión ambiental del cantón Latacunga.	• R.O. No 239 de 20 julio 2010. • Aprobada el 22 junio 2010.
85	Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado de Pujilí EP APAP	Ofrecer servicios de asesoría, consultoría, gestión, dirección, supervisión, fiscalización, de sistemas de agua potable y alcantarillado de Pujilí.	• Aprobada el 05 septiembre de 2013.
86	Empresa Municipal Regional de Agua Potable Arenillas-Huaquillas EMRAPAH	Garantizar la provisión del servicio de agua potable en los cantones: de Arenillas y de Huaquillas, en niveles de eficiencia.	• R. O. No 77 de 08 agosto de 2005.
87	Empresa Pública Municipal de Comunicación e Información del cantón el Guabo EPMCI EG-EP	Instalar, operar y mantener los servicios públicos de radiodifusión, televisión y prensa escrita pública.	• Ordenanza del 24 octubre de 2011 publicada en R.Oficial No 654.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**GOBIERNOS AUTÓMONOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
88	Empresa Pública Municipal de Hábitat y Vivienda la Casita de mis Sueños del GAD Municipal del Guabo	No se pudo recolectar información.	
89	Empresa Pública Municipal de Centro Comercial y Mercados del cantón Huaquillas "EPUMUCC / MERH-EP"	Construcción, financiamiento, regulación y operación del Centro Comercial Mega Shopping de la ciudad de Huaquillas.	• Aprobada el 30 abril de 2012 • R.O. No 427 de 12 de abril de 2013.
90	Empresa Pública Municipal de Aseo de Machala EMAM EP	Administración, supervisión y control de los procesos que forman parte del sistema integral de manejo residuos sólidos peligrosos y no peligrosos.	• Aprobó el 28 mayo de 2010. • R. Oficial No 232.
91	Empresa Pública de Riego Drenajes y Dragados-EMPRIDREYD EL ORO	Ejecución de la construcción de sistemas de riego, drenajes, dragados, operación, rehabilitación y prestar servicios de agua para riego y drenaje.	• Aprobado el 30 junio de 2011.
92	Empresa Pública de Vivienda de Pasaje "Buen Vivir"	Procurar y facilitar el acceso a la vivienda y al suelo para vivienda.	• Ordenanza del 29 de septiembre de 2010.
93	Que crea la Empresa Pública de Comunicación e Información "Pasaje de las Nieves" -CIP-EP	Instalar, operar y mantener los servicios públicos de radiodifusión, televisión y comunicación escrita pública	• Registro Oficial No 654 de martes 06 de marzo de 2012.
94	Empresa Pública Municipal del Cantón Portovelo EP de la propiedad de los Residuos Sólidos y de la aplicación y control de normas de aseo.	Reglamentar e implementar las normas y disposiciones básicas sobre el manejo integral y participativo de los residuos sólidos.	• Registro Oficial 385 de 15 febrero de 2011.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
95	Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Santa Rosa EMAPASR EP	Prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario dentro del Cantón Santa Rosa.	• Registro Oficial No 202 de viernes 28 mayo de 2010.
96	Empresa Municipal de Aseo Santa Rosa EMAS-EP	Manejo de los desechos sean residuos orgánicos, biológicos, inorgánico, peligrosos.	• Ordenanza expedida el 11 abril 2011 en Registro Oficial No 138.
97	Empresa Pública de Mercado y Camal Santa Rosa EMCASR EP	Dotación, prestación y desarrollo del sistema de comercialización de víveres y otros productos, servicio de camal.	• Aprobada 30 enero de 2008. • R. Oficial No 341 de martes 20 de mayo de 2008.
98	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de la ciudad de Limones del cantón Eloy Alfaro-EMAPAL	Prestación de servicios de agua potable y alcantarillado tendiente a preservar la salud de sus habitantes.	• R. O. No 264 de 08 mayo de 2006.
99	Empresa de Agua Potable y Alcantarillado EAPA SAN MATEO	No se pudo recolectar información.	
100	Empresa Municipal de Comercialización y Rastro SAN MATEO EMCORSAM	No se pudo recolectar información.	
101	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de San Cristóbal	No se pudo recolectar información.	
102	Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado de Colimes EPAPA-COLI	No se pudo recolectar información.	
103	Empresa Pública Autoridad de Tránsito Mancomunada centro Guayas-EP Conforman: Colimes, Daule Isidro Ayora, Lomas de Sargentillo, Nobol, Palestina, Pedro Carbo y Santa Lucía.	Gestión eficiente de las competencias para planificar, regular y controlar el transporte terrestre, tránsito y seguridad vial.	• Ordenanza No 12 • Aprobado el 14 de agosto de 2015.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
104	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Naranjito	No se pudo recolectar información.	
105	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Esmeraldas EMAPA-E	Prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, para preservar la salud de los habitantes.	• Aprobado el 18 de abril de 2011.
106	Empresa Pública Autoridad de Tránsito Mancomunada Centro Guayas EP	Gestión eficiente de las competencias para planificar, regular y controlar el transporte terrestre, tránsito y seguridad vial.	• Aprobada el 14 agosto de 2015.
107	Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado de Antonio Ante EPAA-AA	Garantiza el derecho humano al servicio de suministro de agua y alcantarillado.	• Ordenanza No 053 de 05 julio de 2016
108	Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado EAPAL EP	Prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado.	• R.O. No 757 de 31 julio de 2012. • Aprobada el 07 noviembre de 2011.
109	Empresa Pública de Servicios Municipales de Antonio Ante SERMAA EP	Presentación de los servicios públicos de administrar mercados, energía eléctrica, servicios de faenamiento y radiodifusión y televisión.	• R.O. No 273 de 23 febrero 2015. • Ordenanza 0004-GADM-AA-2014.
110	Empresa Pública Coordinadora de Empresas Municipales de Antonio Ante CEMAA-EP	Coordinar, articular, planificar y supervisar las acciones delegadas a las empresas públicas del Gad Municipal de Antonio Ante.	• Aprobada en el 2013.
111	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Daule EMAPA EP	Prestar servicios de agua potable y alcantarillado dentro del Plan Cantonal de Desarrollo.	• Aprobada el 11 noviembre de 2011. • R. O. No 8 del 14 de noviembre de 2011.
112	Empresa Pública Municipal de Tránsito de Guayaquil EP A	Ejercer la competencia de rectoría local, planificación, regulación, control y gestión del tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.	• Aprobada el 30 julio de 2012. • Gaceta Oficial No 38.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓMONOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
113	Empresa Pública Municipal Registro de la Propiedad de Guayaquil	Apoyar en forma amplia, transparente, eficiente y eficaz el ejercicio de las competencias del Gad Municipal de Guayaquil.	• Gaceta Oficial No 14 de 28 de junio de 2011.
114	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil EMAPAG EP	Asumir el rol que como parte contratante ha ejercido la Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil en función del contrato.	• Ordenanza de Gaceta Oficial No 42 de 01 octubre de 2012.
115	Empresa Pública Municipal de Turismo, Promoción Cívica y Relaciones Internacionales de Guayaquil, EP	Es hacer de Guayaquil un icono del desarrollo turístico del Ecuador, destino principal de turistas internos y extranjeros.	• Aprobada el 24 de noviembre de 2016 en Registro Oficial No 405.
116	Empresa Pública Cuerpo de Bomberos de Milagro EP –CBM	Intervenir oportunamente para salvaguardar la vida y bienes de la comunidad en el riesgo de incendio y cualquier otro evento catastrófico.	• Ordenanza GADMM No 25-2011. • Aprobada el 19 julio de 2011.
117	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Pedro Vicente Maldonado EPMAPA PVM	Prestación de los servicios de agua y potable, alcantarillado sanitario y pluvial, tendiente a preservar salud de habitantes.	• Registro Oficial No 214 de 15 de junio de 2010.
118	Empresa Pública de Movilidad, Tránsito y Transporte de Zaruma EMOVTZA EP	Planificar, regular, controlar, gestionar, coordinar, administrar y ejecutar el Sistema de Movilidad del Cantón.	• Aprobada el 22 de junio de 2015.
119	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Palora EPMAPA PAL	Garantizar la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado en Palora.	• Registro Oficial 395 de 01 marzo de 2011.
120	Empresa Municipal de Agua Potable y alcantarillado del cantón Nobol ECAPAN EP	La Empresa prestará el servicio público de agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial, será responsable de su administración.	• Registro Oficial No 353 de 03 enero de 2011.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
121	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Pedro Carbo EMAPAPC EP	Prestación del servicio de agua potable y alcantarillado.	• Registro Oficial No 230 de 07 julio de 2010.
122	Empresa Pública de Aseo del cantón Playas EMAPLAYAS EP	Preservar la salud de los habitantes y el entorno ecológico a través de servicios de aseo, higiene ambiental y limpieza en el cantón Playas.	• R.O. No 458 de 13 de marzo de 2015. • Ordenanza No 006-2014 de 11 de diciembre de 2014.
123	Empresa Pública Parque Industrial de Loja EP	Prestación del servicio público de establecimiento, promoción, construcción, ampliación y administración de un parque industrial.	• Ordenanza No 18-2011. • Aprobada 08 julio 2011.
124	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado SIMON BOLIVAR EMAPA EP	Prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado..	• Ordenanza No 11-2014 • Aprobada 14 octubre de 2014.
125	Empresa Municipal Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario del cantón Simón Bolívar EMCAPSIB	Prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado.	• R. O. No 431 de 04 febrero de 2015. • Aprobada el 20 octubre de 2014.
126	Empresa Pública de Turismo Cotacachi EP	Diseñar y ejecutar programas, planes y proyectos vinculadas al desarrollo de la actividad turística del cantón.	• Aprobada el 06 de junio de 2011.
127	Empresa Municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano en Manta "Sí Vivienda EP"	Desarrollar proyectos de urbanización del suelo cantonal para implantar proyectos de vivienda.	• Aprobado el 23 diciembre de 2009.
128	Empresa Pública Cantonal de Agua Potable Alcantarillado, Manejo Pluvial y Depuración de Residuos Líquidos-EP AGUAS DE MANTA EPAM	Gestión, explotación, administración y provisión de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, manejo pluvial y depuración de residuos.	• Reformada el 10 de mayo de 2010.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓMONOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
129	Empresa Pública Municipal REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE MANTA EP	Coadyuvar en forma amplia, transparente, eficiente y eficaz el ejercicio de las competencias del GAD de Manta en cuanto al Registro de propiedad.	• Aprobada el 12 julio de 2012.
130	Empresa Pública Mancomunada para la Recolección, Transporte y Disposición final de los Desechos Sólidos, Industriales Tóxicos y Biopeligrosos de Jaramijó, Manta y Montecristi COSTA LIMPIA EP	Recolección, transporte y disposición final de los desechos sólidos, industriales tóxicos y biopeligrosos de Jaramijó, Manta y Montecristi.	• Aprobada el 15 abril de 2011.
131	Empresa de Aseo Urbano del Municipio de Manta	No se pudo recolectar información.	
132	Empresa Pública Municipal Transporte y Terminales JOCA Y EP	Gestión, endeudamiento, construcción, aprovechamiento, delegación y administración de terminales terrestres.	• Aprobada 06 enero de 2012.
133	Empresa Pública Cantonal de Vivienda EP VIVIR-GONZANAMÁ	Implementación del derecho al hábitat y a la vivienda, desarrollando planes y programas de vivienda.	• Aprobado el 15 septiembre de 2011.
134	Empresa 'Pública Municipal de Comunicación e Información de Gonzanamá.	Instalar, operar y mantener los servicios públicos de radiodifusión, televisión y prensa escrita pública.	• Aprobado el 12 junio de 2014
135	Empresa Pública de servicios de Rastro y Plazas de Ganado del cantón Macará EPUSRAPGMAC	Organización, administración y operación de los servicios que sean necesarios para la matanza y faenamiento de todo tipo de ganado.	• Registro Oficial No 206 de 03 de junio de 2010. • Aprobado el 09 febrero de 2010.
136	Empresa Pública de Vivienda del GAD Municipal del Cantón Macará	No se pudo recolectar información..	

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
137	Empresa Municipal de la Terminal Terrestre del Cantón Cañar EMUTTEC-EP	Brindar servicio de calidad, eficiencia y efectividad mediante la administración, organización y operación del Terminal.	• Publicado en Gaceta el 08 septiembre de 2015.
138	Empresa Municipal Cuerpo de Bomberos de Ambato EMBA EP	Prevenir, combatir y extinguir incendios, ayudar en catástrofes, emergencias y accidentes, desarrollar planes, programas y proyectos.	• Aprobada el 28 de septiembre de 2010. • R.O No 420 de 05 abril de 2011.
139	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ambato EP EMAPA-A	Dotar de los servicios de agua potable y alcantarillado, según el plan de ordenamiento territorial de Ambato.	• Gaceta No 308 Ordenanza 400.65.3 • Aprobada el 02 junio de 2010.
140	Empresa Pública Municipal Mercado Mayorista de Ambato EP-EMA	Propiciar el desarrollo económico, productivo y agropecuario de sectores de la cadena agroalimentaria por medio de la distribución al por mayor.	• R.O. No 347 de 23 diciembre de 2010. • Aprobada el 29 octubre de 2010.
141	Empresa Pública Municipal para la Gestión Integral de Desechos Sólidos del Cantón Ambato EPM-GIDSA	Dar solución al problema de gestión integral de manejo de los residuos sólidos del cantón alcanzando la mayor cobertura.	• Aprobada el 16 agosto de 2011.
142	Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado del cantón Rocafuerte EPAPAR	Prestación de los servicios públicos de agua potable y de alcantarillado sanitario y pluvial al cantón Rocafuerte.	• Aprobado el 21 de diciembre de 2010.
143	Empresa Municipal para la Administración del Sistema de Estacionamiento regulado Cantón Manta, SERMA EP	Estará a cargo de la organización, administración, control y ejecución integral de sistema de estacionamiento regulado para el cantón Manta.	• R. O. 355 de 05 enero de 2011.
144	Empresa Pública del GAD Municipal de Francisco de Orellana. Terminal Terrestre y Comunicación Social "COCA EP"	Establecer un sistema de Gestión Organizacional de calidad para un desempeño institucional, satisfacer las necesidades de los usuarios.	• R. O. No 329 de 11 de septiembre de 2012. • Aprobada el 05 julio de 2012.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
145	Empresa Pública Municipal de Urbanización y Vivienda de Interés Social del cantón Pastaza EMUVISP-EP	Procurar y facilitar acceso a la vivienda y al suelo para vivienda para la población vulnerable de escasos recursos económicos o en riesgo.	• Ordenanza No 04. • Aprobada 11 febrero de 2015.
146	Empresa Pública Municipal de Pastaza EMAPAST EP	Prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado.	• Aprobado el 06 de agosto de 2010.
147	Empresa Pública para la Gestión Descentralizada y Desconcentrada de la Competencia de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la Mancomunidad de la provincia de Pastaza integrada por los Gads Municipales de Pastaza (Puyo), Santa Clara, Mera y Arajuno TRANSCOMUNIDAD PASTAZA EP	Planificar, gestionar, coordinar, administrar, regular, ejecutar, supervisar, controlar y fiscalizar todo el sistema de movilidad de la Mancomunidad.	• Aprobada el 18 de diciembre de 2014.
148	Empresa Pública Municipal de Rastros y Plazas de ganado de Santo Domingo EPMRPG-SD	Encargada de operar el sistema municipal de faenamiento y comercialización de especies animales para el consumo humano.	• Ordenanza No M-022-VZC publicada en R. O. No 800 de 01 de octubre de 2012.
149	Empresa Pública Municipal de Transporte Santo Domingo EPMT-SD	Planificar, regular, controlar, gestionar, coordinar, administrar y ejecutar el sistema de movilidad del Cantón.	• Ordenanza Municipal M-023-VZC de 27 de diciembre de 2012. • R. O No 865 de 8 enero de 2013.
150	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santo Domingo EPMAPA-SD	Prestación de servicio público de agua potable y alcantarillado.	• Aprobada en abril de 2010.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
151	Empresa Municipal de Construcción Vial del Cantón Santa Elena EMUVIAL EP	Construcción, mantenimiento y embellecimiento de caminos, calles, vías y demás espacios, asfalta y demás actividades afines.	• Aprobada el 14 abril de 2010.
152	Empresa Municipal de Desarrollo Turístico y de Recreación Sostenible y Sustentable de información de lugares turísticos del cantón Santa Elena EMUTURISMO EP	Apoyar a la Municipalidad como ente responsable de la actividad turística, promover las políticas locales para el desarrollo y promoción turística.	• Aprobada el 15 octubre de 2010. • R.O. 523 del 16 junio de 2015.
153	Empresa Municipal de Recolección, Transporte, Tratamiento de Desechos Sólidos Peligrosos y no Peligrosos, de Aseo y Limpieza; y de mantenimiento de lugares públicos y demás del Cantón Santa Elena EMASA EP	Barrido de calles, recolección de desechos sólidos, transporte de desechos, tratamiento, regulación y control de los desperdicios y limpieza y riego.	• R.O. No 271-2010 con Ordenanza No 65. • Aprobada el 03 abril de 2010.
154	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Santa Elena EMAPSE EP	Prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado.	• R.O. 371 de 26 enero de 2011.
155	Empresa Pública de Obras, Bienes y Servicios Santa Elena EP	No se pudo recolectar información.	
156	Empresa Municipal de Vivienda y Desarrollo Urbano de Santa Elena EMUVIVIENDA EP	Planificación, construcción y comercialización de proyectos y programas de vivienda social.	• R. O No 373 de 25 septiembre de 2015. Ordenanza No 69. • Aprobada el 21 agosto de 2013.
157	Empresa Pública Municipal Mancomunada de Santa Elena, Salinas y la Libertad AGUAPEN EP	Prestación de servicios públicos de alcantarillado sanitario, pluvial, tratamiento de aguas servidas y de agua potable en la península.	• R.O. No 810 de 16 de octubre de 2012. • Aprobada en febrero de 2013.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓMONOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
158	Empresa Pública Municipal de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de la Mancomunidad de Sucumbíos, Gonzalo Pizarro, Cascales, Lago Agrio, Shushufindi, Cuyabeno y Putumayo MANCOMUNIDAD DE TRÁNSITO SUCUMBIOS EP	Gestionar de manera efectiva y eficiente la competencia para planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial.	• R. O. 559 de 05 agosto de 2015.
159	Empresa Pública Mancomunada de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial de Baños de Agua Santa, Cevallos, Mocha, Santiago de Quero, San Pedro de Pelileo, Santiago de Pillaro, San Cristóbal de Patate y Tisaleo de Tungurahua EPM-GESTITRANSV-T	Planificar, gestionar, coordinar, administrar, regular, ejecutar, supervisar, controlar y fiscalizar todo el sistema de movilidad.	• Aprobado el 09 marzo de 2015.
160	Empresa municipal de agua potable y alcantarillado de salitre EMAPAS- EP	No se pudo recolectar información.	
161	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del cantón Samborondón EP MAPA-S	Proveer de Agua Potable de buena calidad a la Cabecera Cantonal, la parroquia Tarifa, el recinto Boca de Caña y todos los demás.	• Aprobada en el 2014.
162	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Pimampiro EMAPA-P.	Extinguida.	• Junio de 2016

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
163	Empresa Municipal Mancomunada para el tratamiento y Disposición final de los residuos sólidos de los cantones Quevedo, Valencia, Mocache y Buena Fé EMIPRS	Prestar servicios de tratamiento, manejo y disposición final de los residuos sólidos, urbanos y rurales que se produzcan en el cantón.	• Aprobado el 16 abril de 2012.
164	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Montalvo MONTA-GUA	Prestación de servicios de alcantarillado y agua potable para preservar la salud de los habitantes.	• R.O. No 344 de 23 mayo 2008. • Aprobado el 14 febrero de 2008.
165	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario del cantón San Francisco de Pueblo Viejo. EPAP-Pueblo Viejo	Es la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario.	• Aprobado el 13 de abril de 2015.
166	Empresa Municipal del Servicio de Terminal Terrestre del Cantón Quevedo EMPMUTERT-Q	Organización, administración, control y regulación de las frecuencias que prestan los servicios de terminales de Quevedo.	• Aprobada el 09 mayo de 2014.
167	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Cantón Quevedo EPMAPAQ	Atención, estudio, gestión y solución en todas las fases y procesos de abastecimiento de agua potable y alcantarillado.	• Aprobada el 30 de agosto de 2010.
168	Empresa Pública Municipal de Aseo y Gestión Ambiental del Cantón Quevedo. EPMAGAQ	Prestación de servicios públicos de barrido, limpieza, recolección, transporte, tratamiento y disposición de residuos sólidos.	• Ordenanza de 28 febrero de 2012.
169	Empresa Municipal de Vivienda de Interés Social y Construcción del Cantón Quevedo EP MUVISC-Q	Potestad de construir viviendas unifamiliares o multifamiliares sea en proyectos habitacionales o independientes.	• Aprobado el 12 de junio de 2015.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓMONOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
170	Empresa Municipal de Cementerios del Cantón Quevedo EMPUMUC-Q	No se pudo recolectar información.	• Reformada el 25 de mayo de 2015.
171	Empresa Pública de Mercados Municipales del Cantón Quevedo EPUMEM-Q	Regular y controlar la calidad, elaboración, manejo y expendio de productos no procesados y procesados para el consumo del público.	• Aprobado el 23 mayo de 2013.
172	Empresa Pública Municipal del Camal del cantón Quevedo EPUMUCA-Q	No se pudo recolectar información.	• Aprobada el 07 julio de 2015.
173	Empresa Municipal de Agua Potable y Saneamiento Ambiental de Urdaneta EMAPSA-U	Prestación de los servicios de agua potable y saneamiento ambiental, tendiente a preservar la salud de los habitantes.	• R.O. No 367 de 25 junio de 2008. • Aprobado el 10 enero de 2008.
174	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Valencia EMAPAVEP	Prestación de agua potable y alcantarillado de calidad, para satisfacer las necesidades básicas de la población.	• Aprobada el 23 diciembre de 2011.
175	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Ventanas- EP-MAPAVEN (antes EMAPA-V)	Elaborar proyectos de solución al déficit de agua potable y alcantarillado en diferentes sectores de ventanas.	• Aprobada el 13 octubre de 2014.
176	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Vinces	Disolución y liquidación de la empresa y pasa a formar un Departamento de Agua Potable y Alcantarillado.	• Aprobado el 06 noviembre de 2013.
177	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario y Drenaje Pluvial del Cantón el Carmen EMAPAP	Extinguida.	• R. O. 607 de 14 octubre de 2015.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
178	Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Control de Inundaciones de Chone EPMAPACICH conocida como Aguas del Chuno. (EMACICH)	Dotar de los servicios de agua potable y alcantarillado según el plan de ordenamiento territorial del cantón.	• R. O. 586 de 14 septiembre de 2015. • Aprobada el 18 diciembre de 2014.
179	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Flavio Alfaro EMAPAFA	Planificación, ejecución, administración y prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial para el cantón Flavio Alfaro.	• Aprobada el 07 enero de 2008.
180	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón JAMA. EMAPAJ	Prestación de servicios de agua potable y alcantarillado.	• R.O de 16 octubre de 2001. • Aprobada el 06 agosto de 2001.
181	Empresa Pública Municipal de Infraestructura y Servicio de Rastro San Lorenzo de JIPIJAPA EP MISR-SLJ	Coadyuvar al fortalecimiento institucional a través de la gestión con el fin de administrar el sistema de faenamiento, comercialización y control.	• R.O. 177 del 22 de abril de 2010. • Aprobado el 27 noviembre 2009.
182	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Pedernales EPMAPA-PED	No se pudo recolectar información.	
183	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Pichincha EP MAPAP	Prestación de servicios de agua potable y de alcantarillado sanitario y pluvial del cantón Pichincha.	• Aprobada el 22 de junio de 2012
184	Empresa Pública Municipal de Comunicación, Formación e Información del Cantón Puerto López	No se pudo recolectar información.	

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
185	Empresa Pública Municipal de Información y Comunicación del Cantón Santa Ana "EPMICSA"	Prestación de servicios tecnológicos de comunicación en información de cualquier naturaleza en el cantón Santa Ana.	• Aprobada el 06 de octubre de 2010.
186	Empresa Municipal del Mini Terminal Terrestre de la ciudad de Bahía de Caráquez- EMTTBC	Prestación de servicios públicos del terminal terrestre, sus servicios afines.	• Gaceta Municipal 32 de 06 mayo de 2014.
187	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Tosagua	No se pudo recolectar información.	
188	Empresa Pública Municipal de Agua Potable, Alcantarillado y Servicios Integrales del Manejo de Residuos Sólidos, Urbanos y Rurales de los Cantones de Bolívar, Junín, San Vicente, Sucre y Tosagua EMAARS-EP	Prestar servicios de agua potable y alcantarillado, y la prestación de los servicios integrales del manejo de residuos sólidos.	• Gaceta oficial No 2 de 10 febrero de 2012.
189	Empresa de Agua Potable y Alcantarillado EMAPA: Regional "La Estancilla"	No se pudo recolectar información.	
190	Empresa Municipal de Agua Potable y Saneamiento Ambiental del Cantón Morona EMAPSA-M	Prestación de servicios de Agua Potable y Saneamiento Ambiental, tendiente de preservar la salud de los habitantes.	• Aprobada el 15 de febrero de 2006.
191	Empresa Pública Municipal de Comunicación e Información de Taisha EP	No se pudo recolectar información.	
192	Empresa Pública de Desarrollo Productivo y Competitividad EMPUDEPRO-TENA-EP	Regular y controlar la calidad, elaboración manejo y expendio de productos alimenticios no procesados y procesados para consumo público.	• Ordenanza No 033-2012.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**GOBIERNOS AUTÓMONOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
193	Empresa Pública Municipal de Faenamiento de Ganado del Cantón Francisco de Orellana	Disolución, liquidación y extinción de esta Empresa.	• R. O No 513 de 25 febrero de 2016. • OM-016-2015.
194	Empresa Municipal de Servicios Agropecuarios del Cantón Joya de los Sachas- EMSAP	Extinguida.	• Aprobada el 15 de diciembre de 2014.
195	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado y Aseo Cayambe EMAPAAC-EP	Prestar eficientemente los servicios de agua potable, alcantarillado y aseo tendiente a preservar la salud de los habitantes.	• R.O. 930 de 10 abril de 2013. • Aprobada el 23 de noviembre de 2012.
196	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Mejía EPAA MEJIA EP	Prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado y sus servicios afines.	• R.O. NO 623 de 20 enero de 2012.
197	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Pedro Vicente Maldonado EMAPA PVM	Prestación de servicios de agua potable y alcantarillado sanitario y pluvial tendiente a preservar la salud de los habitantes.	• Gaceta No 5. • Aprobada el 01 junio de 2010.
198	Empresa Municipal de Servicios de Rastro del Cantón Puerto Quito EMUR-PQ	Responsable de organización, administración y operación de servicios para la custodia de los animales, control veterinario y faenamiento.	• R.O. No 107 de 13 enero de 2010. • Aprobada el 20 noviembre de 2009.
199	Empresa Pública Municipal de Infraestructura de Desarrollo y Servicios del Cantón Puerto Quito EPMIDES	Prestación de servicios públicos de agua potable, alcantarillado, saneamiento ambiental, rastro, bomberos etc.	• Ordenanza del 08 marzo de 2010.
200	Empresa Pública Municipal de Residuos Sólidos Rumiñahui ASEO EPM	Gestión integral de residuos sólidos.	• Ordenanza No 352 de 30 diciembre de 2010.
201	Empresa Municipal de Servicios de Transporte Terrestre del Cantón Rumiñahui	No se pudo recolectar información..	

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
202	Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Salinas EMPA-S	No se pudo recolectar información.	
203	Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones del GAD del Cantón Sucumbíos.	No se pudo recolectar información.	
204	Empresa Municipal de Vivienda el Pangui EMUVIP EP	No se pudo recolectar información.	
205	Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado del Cantón Zamora EMAPAZ EP	Ofrecer los servicios de asesoría, consultoría, gestión, dirección, supervisión, fiscalización, mantenimiento de agua potable y alcantarillado.	• R.O No 317 de 10 noviembre de 2010. • Aprobada el 21 de junio de 2010.
206	Empresa Pública Televisión y Radio EP ISABELA COMUNICACIÓN	No se pudo recolectar información.	• Aprobada por Resolución RTV-106-05-CONA-TEL-2013.
207	Empresa Pública de Televisión y Radio del GAD Municipal de Santa Cruz MUNIVISIÓN EP	Instalar, operar y mantener los servicios públicos de radiodifusión y televisión públicas.	• Creación Ord. 002-CC-GAD- MSC-2010. Edición Especial No 291 mayo 30 2012.
208	Empresa Pública para el Sistema Integral de Faenamiento de Santa Cruz	Ofrecer los servicios de asesoría, consultoría, dirección, supervisión, fiscalización de proyectos de actividades productivas agropecuarias.	• Ordenanza No 022-CC-GAD- MSC-2012.
209	Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Santa Cruz EP	Prestación de servicios de agua potable y tratamiento de aguas servidas.	• Ordenanza No 0049-CC-GAD- MSC-2015.
210	Empresa Pública Farmacia Municipal Solidaria Santa Isabel FARMASI EP	Prestar el servicio público de suministro solidario de medicamentos a la sociedad en general.	• Ordenanza 23. • Aprobada el 04 abril de 2016

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS**GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS MUNICIPALES**

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
211	Empresa Pública para el Desarrollo Integral Sustentable Comunitario DINSUCO EP.	Ejecutar y prestar servicios públicos y privados relacionados con la competencia de: construir, operar y mantener el sistema de desechos.	• R.O. No 358 de 01 noviembre 2012. • Aprobado el 28 septiembre 2012.

GOBIERNOS PROVINCIALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
213	Empresa pública del Gad Provincial de Loja de Desarrollo Productivo y Agropecuario del sur (DEPROSUR E.P)	Ofrece los servicios de asesoría, consultoría, gestión, dirección, supervisión, fiscalización, planificación, financiamiento, construcción y mantenimiento de proyectos.	• Registro Oficial 384 de 14 febrero de 2011. • Enero 2010
214	Empresa pública del Gad Provincial de Loja de Vialidad del Sur (VIALSUR E.P)	Ofrece los servicios de asesoría, consultoría, gestión, dirección, supervisión, fiscalización, planificación, construcción, mantenimiento de sistemas viales.	• Resolución No 173-A-DVEP-VIALSUR EP-2013.
215	Empresa de Riego y Drenaje del Sur del GAD Provincial de Loja (RIDRENSUR E.P)	Ofrecer asesoría, consultoría y construcción en sistemas de riego y drenaje y la construcción de obras.	• Registro Oficial 383 de 11 febrero 2011.
216	Empresa Regional de Energías Renovables y Desarrollo Humano ENERSUR EP	Todo tipo de negocios y actividades relacionadas con la generación y comercialización de energías limpias; promoción, desarrollo y construcción.	• Ordenanza No 008-GLP-2010.
217	Empresa Pública de Administración Vial del Gobierno Provincial de Manabí	Formular y ejecutar planes aprobados en materia vial, programas emergentes generados por fenómenos naturales.	• Ordenanza de 27 enero 2011.

GOBIERNOS PROVINCIALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
218	Empresa Pública de Riego, Drenajes y Dragados del Gobierno Provincial Autónomo del Oro-EMPRIDREYD EL ORO-	Ejecución de la construcción de sistemas de riego, drenajes y dragados y prestar a los agricultores y habitantes de la provincia los servicios de agua para riego y drenaje.	• Aprobado el 30 de junio de 2011.
219	Empresa Pública Vial del Gobierno Provincial Autónomo del Oro EMVIAL	Ejecutar y prestar los servicios públicos y privados relacionados con la competencia de planificar, construir y mantener el sistema vial.	• Aprobada el 31 de marzo de 2010.
220	Empresa Pública de Áridos y Asfaltos del Azuay "ASFALTAR EP"	Prestar el servicio de mantenimiento, administración y construcción de obra vial, tratamiento bituminoso, señalización, alquiler de maquinaria y otros.	• R.O. No 309 de 27 octubre de 2010.
221	Empresa Vial del Azuay EMVIAL EP	Extinguida.	• Aprobada el 25 abril de 2013
222	Empresa Pública del Gobierno Provincial de Pichincha HIDROEQUINOCCIO EP	Prestación de servicios públicos provinciales de diferente naturaleza como electricidad, diseño, construcción, instalación, operación y administración.	• Gaceta No 003-2014. • Ordenanza Provincial 005-HCPP-2010 de 14 enero de 2010.
223	Empresa Pública de Turismo Ciudad Mitad del Mundo EP	Fomentar el desarrollo productivo y turístico en la provincia de Pichincha a través de la Ciudad Mitad del Mundo.	• Ordenanza No 004-SO-GB-2010 del R. O. No 147 de 10 marzo 2010. • Aprobado el 14 enero 2010.
224	Empresa Pública de Vialidad del GAD Provincial de Pichincha.	Empresa Fusionada ahora es parte de HIDROQUINOCCIO EP	• Aprobada en Resolución No 019-HIDROEQUI-NOCCIO EP-2014 de 08 julio 2014.
225	Empresa Pública Provincial de Vivienda de Pichincha EP COVIPROV	Empresa Fusionada ahora es parte de HIDROQUINOCCIO EP	

GOBIERNOS PROVINCIALES

FECHA DE CREACIÓN	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
30 de junio	226 Empresa Pública de Comunicación del GAD Provincial de Pichincha. PICHINCHA UNIVERSAL EP	Administra, instala, opera y produce servicios públicos de radiodifusión, televisión y nuevas tecnologías de la información y la comunicación.	• Resolución 016-SO-GB-2011. • Aprobada en dos sesiones ordinarias del 31 de agosto y del 21 de septiembre de 2011.
1 de marzo	227 Empresa Pública de Construcciones del GAD Provincial del Guayas CONSTRUGUAYAS EP (FUSIÓN)	Planificación, construcción, desarrollo y comercialización de proyectos y programas en las áreas de construcción civil, vialidad, vivienda.	• Aprobada 05 enero de 2016 • Publicación en Gaceta el 06 enero 2016.
27 octu-	228 Empresa Pública de Vialidad del GAD Provincial Guayas	FUSIONADA y ahora es parte de CONSTRUGUAYAS EP	• Aprobada en sesión de 05 octubre de 2015.
	229 Empresa Pública de inversiones y Desarrollo de Negocios Sostenibles del GAD del Guayas INVERGUAYAS EP (Fusión)	Mantenimiento y atracción de inversiones nacionales y extranjeras, promoviendo inversión y reinversión local establecida.	• Publicada en Gaceta 15 septiembre de 2015.
14. cial de 14	230 Empresa Pública de Generación de Energía y Ambiente del Gobierno Autónomo Descentralizado del Guayas – GENELGUAYAS EP	FUSIONADA y ahora es INVERGUAYAS	• Aprobada el 01 abril de 2011 en R. O. 443 de 09 mayo de 2011.
SO- No 10. enero	231 Empresa Pública de Turismo que regula la Administración y el Uso de los Centros Turísticos de la Provincia de Bolívar.	Regula la administración y el uso de los centros turísticos de la Provincia de Bolívar.	• Aprobado el 07 septiem- bre de 2015.
ión UI- de	232 Empresa Pública de Construcciones del GAD Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas	Prestación de servicios públicos provinciales de diversa índoles, como asesoría, consultoría, gestión, dirección, supervisión, fiscalización y otros.	• Publicado en Gaceta el 23 diciembre de 2016.
	233 Empresa Provincial Terminal Terrestre Santo Domingo de los Tsáchilas.	No se pudo recolectar información.	

GOBIERNOS PROVINCIALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
234	Empresa Pública del Gad Provincial de Carchi HIDROMIRA CARCHI EP	Desarrollo, construcción, operación y mantenimiento de plantas de generación eléctrica, comercialización de energía y otras actividades.	• R. O. No 237 de 16 julio de 2010. • Aprobado el 09 abril de 2010.
235	Empresa Pública de Construcción "Esmeraldas Construye" del GAD Provincial de Esmeraldas	Diseñar y construir programas de vivienda en zonas rurales, infraestructura básica, realizar investigación y otras actividades.	• Gaceta oficial No 2. • Aprobada 15 de noviembre de 2013.
236	Empresa Pública del Gad Provincial de Imbabura IMBAVIAL EP	Ofrecer servicio público en asesoría, consultoría, gestión, dirección, supervisión, fiscalización, planificación, construcción.	• Aprobada el 20 diciembre de 2011.
237	Empresa Pública del Gad Provincial de Imbabura Complejo Turístico Chachimbiro EPCH	Fomento de la inversión, implementar procesos de racionalización, realizar investigación y asesorar y prestar servicios en el sector turístico.	• Ordenanza de febrero de 2011
238	Empresa Pública Vial del Gad Provincial de Los Ríos EMVIALRIOS EP	Ejecutar y prestar los servicios públicos y privados para planificar, construir y mantener el sistema vial de ámbito provincial y nacional.	• Aprobada el 09 julio de 2010. • R. O. No 310 de 28 octubre de 2010.
239	Empresa Pública de Construcción "Manabí Construye" del Gobierno Provincial de Manabí.	Diseñar, construir la infraestructura de vías, derecho de vía y espacio público en la zona rural y urbana.	• Ordenanza del 25 febrero de 2011.
240	Empresa Pública de Desarrollo y Construcciones del GAD Provincial de Napo EP EMPRODECO	Ejecutar y prestar los servicios públicos de desarrollo y de la construcción de obras en vialidad e infraestructura del GAD Provincial de Napo.	• Gaceta Oficial Número 3, año 2 de junio de 2012. • Aprobado el 15 mayo de 2012.
241	Empresa Pública del GAD Provincial de Orellana CALMITUYACU EP	Vender al mercado en este caso grandes o pequeños piscicultores alevines o peces en estado juvenil.	• Aprobado el 20 de septiembre de 2010.

GOBIERNOS PROVINCIALES			
	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
242	Empresa Pública Vial y de Ejecución de Obras Cíviles del GAD Provincial de Orellana EP EMPROVIAL.	Ejecutar y prestar los servicios públicos y privados relacionados con la competencia de planificar, construir y mantener el sistema vial.	• Aprobado el 20 de agosto de 2012.
243	Empresa Pública de Comercialización Turística del GAD Provincial ORELLANA TURISMO EP	Impulsar el desarrollo del sector turístico provincial con énfasis en el Turismo Comunitario, fortaleciendo los productos turísticos locales.	• Aprobado el 27 agosto de 2014.
244	Empresa Pública del GAD Provincial EMPRESA DE BALANCEADOS AMAZÓNICOS ORELLANA EP (BAO EP)	Impulsar un proceso productivo sustentable y el desarrollo de productores locales a través del procesamiento y transformación de productos.	• Aprobado el 24 abril de 2012.
245	Empresa Pública Hidroeléctrica del GAD Provincial de Zamora Chinchipe HIDROZACHIN EP	Responsable de la asistencia técnica profesional, capacitación y asignación de incentivos para mejorar la producción de la ganadería.	• Ordenanza No 56 • Aprobada el 29 de enero de 2016.
246	Empresa Pública de Vialidad Zamora Chinchipe VIALZACHIN EP	Utilizando tecnología, construir, rehabilitar y mantener la red vial en la provincia.	• R. O. No 547 de 03 octubre de 2011.
247	Empresa Pública para el Desarrollo Pecuario Provincial de Zamora Chinchipe.	Concienciar a los productores a fin de disminuir la cantidad de cabezas de ganado y mejorar su calidad.	• Ordenanza No 44 • Aprobada el 31 diciembre de 2014.
248	Empresa Pública HIDROZAMORA EP	No registra información.	
249	Empresa de Lacteos ZAMORA CHINCHIPE EP DEL GAD Provincial de Zamora Chinchipe.	Estimular al productor de la provincia, el fomento pecuario con ganado de alta calidad, para la producción de leche.	• Ordenanza No 4. • Aprobada 30 abril de 2010.

GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PARROQUIALES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
250	Empresa Pública de Servicios Agropecuarios del GAD Parroquial Rural de ENOKANQUI. ENOKANQUI EP- Servicios Agropecuarios.	Ejecución de políticas para aumentar la matriz productiva, mediante provisión de servicios a los diferentes eslabones de cadena productiva.	• Aprobado el 30 de enero de 2015.

EMPRESAS DE ECONOMÍA MIXTA

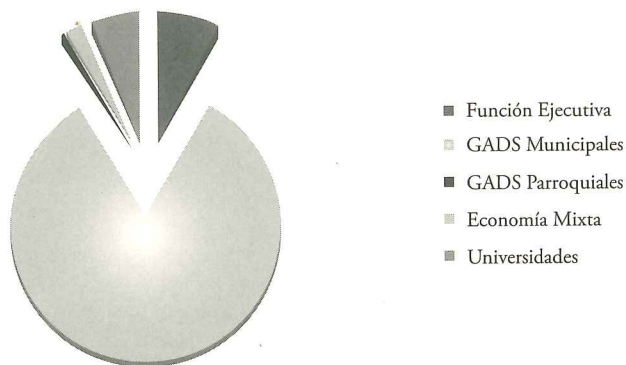
	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
251	Empresa de Economía mixta GPA TOURS en la provincia del Azuay	Orientada a dinamizar el turismo en la provincia del Azuay basa en una planificación estratégica.	
252	Empresa de Economía Mixta AGROAZUAY	Orientada a la Agra Producción que investigue nuevos mercados e incursione en nuevos negocio afines a la productividad de agricultores.	
253	Empresa comunitaria Lact Jubones del Gad provincial del Azuay.	Participación activa de los socios con el fin de brindarles una opción de desarrollo sustentable y sostenible elaborando productos lácteos.	• Se inaugura el 01 abril de 2011.
254	Agencia de Desarrollo Económico y Territorial del Carchi-EDECARCHI	Impulsar acciones de desconcentración en el territorio, buscar cooperación técnica y financiera nacional e internacional y otras actividades.	
255	Medio de Comunicación Público de carácter oficial "Radio Cotopaxi" del GADPC	Difundir la información del Gad Provincial, sobre las competencias de planificación, vialidad, fomento productivo, riego y cooperación.	• Aprobado el 28 febrero de 2015.
256	Empresa de economía mixta Aguas de Samborondón AMAGUA CEM	Presta los servicios de agua potable y alcantarillado en la Parroquia La Puntilla en Samborondón y en la Parroquia La Aurora en el Cantón Daule.	• R. O. No 47 de 21 junio de 2010 Samborondón. • R.O. No 4 de 26 agosto 2009 Daule. • Inscrita en el Registro de Propiedad el 12 junio de 1998.

EMPRESAS PÚBLICAS CREADAS POR UNIVERSIDADES			
	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
Universidad de Cuenca			
1	Empresa Pública de Servicios y Consultoría UCUENCA EP	Es una empresa pública que presta consultoría y asistencia técnica especializada a nivel nacional.	• Creada por Resolución del H. Consejo Universitario de Cuenca el 07 de Noviembre de 2012.
Universidad de Guayaquil			
2	EP Servicio, Asesoría, Consultoría y Capacitación de Ingeniería Química – Universidad de Guayaquil	Finalidad de ofrecer asesorías, consultorías técnicas de investigación y capacitación de todo orden.	• Creada por la aprobación del H. Consejo Universitario en el 2010.
3	Empresa Pública en la Facultad de Ciencias Matemáticas y Físicas.- EP Ingeniería, Materiales y Sistemas UG	Servicios de Consultoría de Ingeniería Civil, diseño, estructurales, viales, hidráulicas y sanitarias.	• Resolución No 010-20.06.2012-FFS-SG de 20 de junio de 2012.
4	Empresa Pública EP EDUQUIL UG.	Producir, distribuir y comercializar publicaciones, así también hacer conocer logros e investigaciones.	• Resolución No 011-20.06.2012-FFS-SG.
Escuela Superior Politécnica del Litoral			
5	Escuela de Conductores Profesional ESPOL ECPE EP (CONDUESPOL)	Formar y adiestrar a los futuros conductores profesionales previo a la obtención de su licencia.	• Resolución No 11-06-143 expedida el 07 junio de 2011
6	Empresa Pública ESPOL-TECH-EP.	Prestación de servicios de asesoría, consultorías, control, administración de toda clase de proyectos.	• Creada resolución No 11-06-169 expedida por el Consejo en sesión del 14 junio de 2011
7	Empresa Pública de Servicios Educativos CAPACITA-ESPOL E.P	Capacitar a los estudiantes de segundo nivel y bachilleres para su ingreso a las instituciones del Sistema de Educación Superior.	• Creada resolución No 11-07-219 expedidas el 14 julio de 2011.
8	Empra Pública de Innovación y Comercialización de la Investigación INVENTIO-ESPOL EP	Crear canales para la comercialización y compartir conocimiento, tecnología, talento humano, capacitación y desarrollo de proyectos.	• Creada resolución No 11-07-222 del 14 julio 2011.

EMPRESAS PÚBLICAS CREADAS POR UNIVERSIDADES			
	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
9	TRANSESPOL EP	Prestar servicio público de transporte urbano a los estudiantes, profesores, empleados y funcionarios.	• Creación resolución 10-03-062 de 02 marzo de 2010.
10	HIDROESPOL EP	Generación, compra, venta de todo tipo de energía convencional y no convencional.	• Resoluciones C.P. 10-01-020 de 14 diciembre 2010
11	ESPOLGAS EP	Producción, comercialización, transporte y distribución de combustibles líquidos, gas natural y de gas licuado de petróleo.	• Resolución 10-12-153 el 03 de diciembre de 2010.
12	Empresa Pública de Radio, Televisión y Prensa ESPOL EP	Administración, operación y mantenimiento del servicio público de radiodifusión, televisión y prensa.	• Resolución 10-12-367 el 14 de diciembre de 2010.
Universidad Técnica del Norte de Ibarra			
13	UEMPRENDE EP	Contribuir al desarrollo a través de servicios, diseño de proyectos, consultorías, construcción de infraestructura.	• Resolución No 001-EP-GG-2013 del 28 de diciembre de 2012.
Universidad Técnica Estatal de Quevedo			
14	Empresa Pública de producción y desarrollo estratégico de la Universidad Estatal de Quevedo PRODEUTEQ-EP	Planificar, diseñar, evaluar, priorizar y ejecutar los planes, programas y proyectos de desarrollo.	• Resolución 63 del 28 de febrero de 2012.
Escuela Superior Politécnica de Chimborazo			
15	La Empresa Pública Escuela de Conducción ESPOCH-CONDUESPOCH E.P	Formar a conductores no profesionales; realizar cursos o seminarios de actualización vial, técnica y legal.	• Resolución 107. CP 2013 de martes 19 marzo de 2013.

EMPRESAS PÚBLICAS CREADAS POR UNIVERSIDADES

	NOMBRE	OBJETO	FECHA DE CREACIÓN
Universidad Estatal de Milagro			
16	Empresa Pública de Producción y Desarrollo Estratégico EPUNEMI	Planificar, evaluar, priorizar y ejecutar planes y proyectos de desarrollo local en sectores estratégicos.	• Resolución de 26 noviembre 2012.
Escuela Politécnica Nacional			
17	Empresa Pública de Administración y Gestión de Servicios y productos de proyectos de investigación de la Escuela Politécnica Nacional EPN-TECH EP	La administración y la gestión logística, operativa y comercial de servicios y productos de investigación.	• Resolución No 241 de 29 de abril de 2014.
Universidad Técnica de Ambato			
18	Empresa Pública de la Universidad Técnica de Ambato UTA EP	Administración y gestión logística, operativa y comercial de proyectos de investigación.	• Resolución No 2260-CU-P-2014 de 18 noviembre de 2014.

GRÁFICO**EMPRESAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR**

Fuente: SENPLADES: Empresas Públicas y Planificación. Su rol en la transformación social y productiva; normas de creación.



CAPÍTULO 2

SITUACIÓN JURÍDICA DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

2.1 Definiciones

En nuestra legislación, la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), en el Art. 4, define a las Empresas Públicas como:

- Entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República.
- Personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión.
- Destinadas a la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y en general al desarrollo de actividades económicas que corresponden al Estado.

En Colombia, el Art. 85 de la ley 489, de 1998 establece que:

Las empresas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley.

En Argentina la definición de Empresa Pública, la encontramos en el Art. 1 del Decreto número 4093:

Las actividades de carácter industrial, comercial o de explotación de servicios públicos de igual naturaleza, que el Estado, por razones de interés público, considere necesario desarrollar, podrán llevarse a cabo por medio de entidades que se denominarán genéricamente "Empresas del Estado".

Marienhoff, al definir la Empresa Pública, señala:

Por "empresa del Estado" debe entenderse toda persona jurídica, pública o privada, creada por el Estado, que realiza habitualmente

actividades comerciales o industriales o que tiene a su cargo la prestación de servicios públicos de esa índole. (Marienhoff, 2003:196)

Roberto Dromi, anota:

2. Concepto y elementos. Denominamos “empresa pública” a *toda empresa en sentido económico* (organización de medios materiales y personales para realizar determinada explotación económica), *que se encuentra en el sector público* (no sólo estatal) *de la economía*. Los elementos constitutivos del concepto son: 2.1. Elemento subjetivo. Pública, que señala la participación de la Administración del Estado u otra persona administrativa pública estatal. Las empresas públicas podrán ser, por tanto, de *propiedad pública* o de *propiedad privada*, pero en razón de su naturaleza y actividad serán objeto de un tratamiento normativo especial, lo cual señala siempre la participación directa o indirecta del Estado. 2.2. Elemento objetivo. Empresa, que se refiere a la actividad económica desarrollada. (Dromi, 2000:524)

Ismael Mata, al procurar conceptuar, acepta la dificultad de hacerlo, sin embargo indica:

el concepto de empresa pública carece de significado jurídico preciso, y a través de él solo puede expresarse que el Estado ha adoptado una política de intervención en el mercado, mediante distintas formas de organización que se asemejan a la empresa privada, pero ofrecen diferentes perfiles jurídicos, en función del grado de intervención en la economía que el estado se propone. [...] Del mismo modo resulta redundante sostener que a través de su quehacer empresarial, el Estado se propone la satisfacción de fines públicos, por cuanto no es concebible una actividad estatal sin que persigan tales fines. (Mata, 2009:587)

En opinión de Silva Cencio, al referirse a una Empresa Pública señala que: En sentido amplio, la expresión comprendería a todo establecimiento, ente o empresa que se encuentra en el sector público de la economía, cualquiera sea el régimen jurídico – propio del Derecho Público o del Derecho Privado- a que se halle sometido. (Silva, 1979:448)

2.2 Características

- a) Son parte del sector público en los términos del Art. 225 de la Constitución de la República.
- b) Gozan de personería jurídica propia. Aunque sujeta o subordinada a otro Organismo, ya sea el Central o un Gobierno Autónomo Descentralizado. El Art. 7 de la LOEP establece la forma de integración del Directorio.
- c) Su patrimonio es público. Sobre la propiedad del mismo, se debe considerar que el Gobierno Central o el Autónomo Descentralizado, puede finalmente disponer del mismo suprimiéndola y disponiendo el destino de los mismos.
- d) Están sujetas a los órganos de control del Estado.
- e) Sus actos, hechos y contratos pueden ser o no de naturaleza administrativa, conforme a la Disposición General Primera de la LOEP. Sobre este carácter mixto Dromi define:

Son entidades descentralizadas que realizan actividades de índole comercial o industrial, organizadas bajo un régimen jurídico mixto, semiadministrativo y regidas alternativamente por el derecho público o por el derecho privado, según la naturaleza de sus actos. (Dromi, 2000:524)

- f) El talento humano, dependiendo sus funciones, puede estar sometido al Código del Trabajo, a las regulaciones de la LOEP y a su propio Reglamento Interno de Administración del Talento Humano.
- g) Se organiza autárquicamente. “Autarquía” significa exclusivamente que un ente determinado tiene capacidad para administrarse a sí mismo. (Gordillo, 2014:3)

- h) Por el capital se clasifican en: unipersonales y mixtas, si el Estado es titular del 100% o participa con el sector privado, debiendo considerar que el Art. 315 de la Constitución, dispone que siempre el Estado tendrá mayoría accionaria.
- i) Por su creación se clasifican conforme el Art. 5 de la LOEP, en: de la Función Ejecutiva, de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, las que por escritura públicas surjan entre las dos anteriores, de las Universidades Públicas.
- j) Por el territorio se clasifican en: local, provincial, regional, nacional o Internacional. Las nacionales de control y administración exclusiva del Estado Central, conforme el numeral 12 del Art. 261 de la Constitución y las de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en los términos del numeral 4 del Art. 225 de la norma suprema.
- k) Por el objeto se clasifican por: Prestación de servicios públicos, gestión de sectores estratégicos¹, desarrollo de actividades económicas (producción y/o comercialización de bienes)²; y, proyectos con responsabilidad social³.

-
1. El artículo 313 de la Constitución define a los sectores estratégicos: la energía en todas sus formas, las telecomunicaciones, los recursos naturales no renovables, el transporte y la refinación de hidrocarburos, la biodiversidad y el patrimonio genético, el espectro radioeléctrico, el agua, y los demás que determine la ley.
 2. En nuestro país, la Empresa Pública Cementera del Ecuador (EPCE E.P.) cuyo objeto es la industrialización, distribución y comercialización de cemento, cales, calizas, y demás materia prima relacionada, así como la fabricación de derivados de los mismos y de otros materiales de construcción.
 3. Artículo 40 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, reconoce la posibilidad de crear Empresas Públicas para brindar servicios públicos, con preeminencia de rentabilidad social y la posibilidad de que su ejecución conlleve pérdidas económicas o en los que no se genere rentabilidad. En ellas se deberá contar con una asignación presupuestaria o subsidio específico para su financiamiento. Un ejemplo de ellas la "Empresa Pública Municipal de Urbanización y Vivienda de Cuenca- EMUVI EP", cuyo objeto es procurar y facilitar el acceso a la vivienda y al suelo para vivienda, principalmente de la población vulnerable de escasos recursos económicos o en situación de riesgo, procurando una vida digna y el adecuado desarrollo de la comunidad.

Juan Carlos Cassagne, detalla las características de las Empresas Estatales.

- a) Poseen una personalidad jurídica propia, teniendo competencia para administrarse a sí misma.
- b) Su patrimonio reviste carácter estatal. Se trata de un patrimonio que no puede justificarse fuera de los límites que sirvieron de base para afectar los bienes a la respectiva función.
- c) Se encuentran sujetos al control de la Contraloría General del Estado.
- d) El régimen jurídico de sus actos acusa una marcada interrelación e injerencia recíproca entre los derechos público y privado, sin que ninguno de estos sistemas tenga aplicación predominante.
- e) En sus vinculaciones con la Administración Pública se rigen por las reglas atinentes a las relaciones inter-administrativas.
- f) Su objeto consiste en la realización de actividades industriales o comerciales o servicios públicos de esa naturaleza. (Cassagne, 1998:388)

2.3 Naturaleza Jurídica de los Actos, Hechos y Contratos de las Empresas Públicas

2.3.1 La discusión de la naturaleza pública o privada

El profesor Marienhoff, en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*, anota que las empresas del Estado pueden clasificarse de acuerdo a la índole de la actividad que realizan, clasificación que reviste interés, porque incide en la rama del derecho -público o privado- aplicable. Que en ese orden de ideas pueden catalogarse en empresas que realizan actividades de carácter industrial o comercial y empresas cuya actividad consiste en la prestación de servicios públicos. En el primer caso la empresa queda sometida, principalmente, al derecho privado; en el segundo caso, en el régimen de la empresa tiene injerencia el derecho público en varios aspectos. Analiza que el considerar o no a las empresas del Estado como comerciantes, se vincula al problema de si el Estado puede serlo. Afirma que hay quienes estiman que ni al Estado, ni a sus entidades personalizadas, puede atribuírseles la calidad de comerciantes,

sin perjuicio de que efectúen reiterada y habitualmente actos de comercio; pero ni aun en este supuesto el Estado o sus entes personalizados quedan sometidos a las obligaciones impuestas a los comerciantes. Pero reconoce que existen autores que sostienen que el Estado o sus entidades o empresas personalizadas pueden ser considerados comerciantes, sin desconocer un régimen mixto. Es decir, que tales entidades pueden adquirir la calidad de empresarios o comerciantes, aunque el *status* legal de éstos no les sea aplicable en su integridad. Se remite a Jean Rivero, quien considera difícil negar la calidad de comerciante a empresas estatales, cuya razón de ser es el ejercicio de una actividad comercial, estima que la expresada categoría de “comerciante público”, propuesta por Vedel, concilia la comercialidad esencial de esas empresas, con las restricciones que el derecho público le impone a dicha comercialidad. (Marienhoff, 2003:200)

En nuestro caso, salvo las regulaciones del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, aplicables obviamente, sólo a esa materia, no hay regulación específica que permita calificar su naturaleza por el objeto, conforme sugiere el profesor argentino.

La Disposición General primera de la LOEP, establece:

Primera. Naturaleza de los actos, hechos y contratos de las empresas públicas. Los actos, hechos y contratos que expidan, ejecuten o celebren las empresas públicas para la construcción de obra pública e infraestructura exclusivamente, son de naturaleza administrativa.

El autor ecuatoriano Efraín Pérez, en su obra Derecho Administrativo, sostiene que el régimen jurídico de la Empresa Pública consiste en la suma de normas legales que le aplican. El sometimiento del derecho Público o del derecho privado y en ocasiones, la aplicación simultánea de éstos, determina la estructura y funcionamiento de la Empresa Pública, que se refleja en su régimen personal, presupuestario, contractual y tributario de la empresa estatal. El autor, acepta la ambigüedad de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, cuando sostiene que el régimen jurídico de la Empresa Pública es de derecho público, más la LOEP, de manera ambigua, parece limitar la vigencia del Derecho Administrativo “exclusivamente” a sus actos, hechos y contratos para “la construcción de obra pública e infraestructura” confusión que se reitera en la constitución de la Empresa Pública Estratégica Hidropastaza EP, de generación eléctrica, que atribuye a esta empresa la potestad

de celebrar “contratos civiles” y “mercantiles”. Indica que resulta confuso el alcance de estas declaratorias, que podrían interpretarse como calificando “civiles” a todos sus demás “actos, hechos y contratos” y por lo tanto sujetos a la jurisdicción civil, -agrega- que esta interpretación contradice el contexto general del régimen jurídico de la Empresa Pública atribuido por la LOEP. En primer lugar, no se compadece con su calidad de persona jurídica de Derecho Público, su régimen contractual, de personal y la atribución de la jurisdicción coactiva “para la recaudación de los valores adeudados por sus clientes, usuarios o consumidores”. (Pérez, 2014: 193)

Con estos antecedentes, surgen las preguntas:

¿Cuál es la naturaleza jurídica de los actos, hechos y contratos que no se expidan en la construcción de obra pública?

¿Es un error de redacción del legislador o quiso someter a las Empresas Públicas a otro régimen que el administrativo?

Conforme lo señalado en líneas anteriores, las Empresas Públicas acorde al Art. 4 de la LOEP y 225 de la Constitución, pertenecen al Estado, son de derecho público, cuentan con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión.

Entonces, por una parte, el Art. 4 que identifica sus características, y el Art. 5 que regula su creación, nos lleva a inclinarnos por el sometimiento al derecho público. Tendencia que se pone en duda cuando la Disposición General Primera, en cambio, remite dicho régimen, exclusivamente a la obra pública.

En consecuencia, la LOEP otorga un régimen mixto, de sometimiento al derecho público y al privado. Incluso, y sobre la posibilidad de someter a un régimen privado, el Art. 4 antes mencionado, establece a las “empresas subsidiarias” que son sociedades mercantiles de economía mixta creadas por la Empresa Pública. Sociedades sometidas, en general, al régimen privado. Juan Carlos Cassagne, dice que, bajo esta modalidad, el régimen es privado, cuando manifiesta: Las sociedades de Economía Mixta tienen carácter privado por las siguientes razones: No se encuentran encuadradas en la Administración Pública y además revisten la forma de “sociedad”. Agrega que, según la ley argentina las prescripciones aplicables a las sociedades anónimas, con ciertas excepciones, son también aplicables a las sociedades de economía mixta, lo cual pone en evidencia su forma específica de sociedad mercantil. Las sociedades comerciales constituyen personas jurídicas privadas según el

Código Civil y el carácter mercantil de una sociedad se deriva de haber acudido a la forma societaria, en alguno de los tipos previstos por la legislación. (Cassagne, 1998:415)

Hasta aquí, el sometimiento a los dos regímenes es claro. Sin embargo, el problema surge en identificar en qué caso recurrir a lo privado.

La Corte Constitucional de Colombia, en la sentencia C-736/07 y C-691/07, reconoce la existencia de un régimen jurídico especial en estas empresas, y que pueda ser diferente, con la finalidad de diseñar una institucionalidad adecuada y eficiente. En la segunda identifica sus características:

C-736/07: EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS-Naturaleza jurídica especial.- El constituyente quiso definir que las personas o entidades que asuman la prestación de los servicios públicos tendrán no sólo un régimen jurídico especial, sino también una naturaleza jurídica especial; esta particular naturaleza y reglamentación jurídica encuentra su fundamento en la necesidad de hacer realidad la finalidad social que es definida por la misma Carta como objetivo de la adecuada prestación de los servicios públicos. De lo anterior se desprende que cuando el Estado asume directamente o participa con los particulares en dicho cometido, las entidades que surgen para esos efectos también se revisten de ese carácter especial y quedan sujetas a la reglamentación jurídica particularmente diseñada para la prestación adecuada de los servicios públicos. Otro tanto sucede cuando los particulares asumen la prestación de servicios públicos. Así las cosas, las sociedades públicas, privadas o mixtas cuyo objeto social sea la prestación de los servicios en comento, antes que sociedades de economía mixta, sociedades entre entidades públicas o sociedades de carácter privado, vienen a ser entidades de naturaleza especial.

Sentencia C-691/07. La Corte, en varias decisiones ha referido explícitamente al régimen jurídico que cubre los actos propios de las empresas industriales y comerciales del Estado, y al respecto ha señalado que, (i) son entidades de naturaleza jurídica pública aunque por razón de su objeto sus actos se rigen por el derecho privado sin que por ello se elimine dicha naturaleza jurídica, (ii) en cuanto a su objeto institucional se rigen por las normas del derecho privado, (iii) son entidades estatales sujetas a las normas del derecho público aunque el legislador puede señalarles una regulación especial con re-

misión al derecho privado dada la naturaleza de las actividades que desarrollan, similares a las que ejecutan los particulares y al no comprender el ejercicio exclusivo de funciones administrativas, sin que ello signifique que su régimen sea estrictamente de derecho privado ni que se encuentren excluidas del derecho público ya que tienen un régimen especial que cubre ambas modalidades, (iv) se les ha señalado un objeto comercial específico cuyo desarrollo se sujeta al derecho privado atendiendo la similitud de las actividades que cumplen con las que desarrollan los particulares, por lo que se les otorga un tratamiento igualitario respecto a la regulación, imposición de límites y condicionamiento de sus actividades, y aplicación del respectivo régimen jurídico, en esta medida el precepto constitucional que consagra la libre competencia (art. 333) debe aplicarse en forma igualitaria tanto a las empresas particulares como a las que nacen de la actuación del Estado en el campo de la actividad privada, y (v) aunque se regulan por las normas y procedimientos de derecho privado y con un propósito lucrativo o rentable, se encuentran vinculadas a la administración pública.

Dromi, en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*, afirma que las empresas del Estado quedan sometidas al *derecho privado* en todo lo que se refiere a sus actividades específicas, tales como las comerciales e industriales. Esto, dependiendo de la actividad para la cual hayan sido constituidas. Al *derecho público* en todo lo que atañe a sus relaciones con la Administración o al servicio público que estuviere a su cargo. Reconoce la duplicidad de régimen fundada en la distinción entre actividades específicas y actividades de servicio público de la empresa que se someterán por el derecho privado y el derecho público, respectivamente. Ratificando que el asunto y la calificación jurídica de sus manifestaciones genera discusión, agrega que en caso de duda acerca de si sus actos y contratos son administrativos o civiles y comerciales, expresa que se deberá tomar en cuenta la verdadera naturaleza intrínseca de ella y la clase de actividad que concretamente despliegue. Para concluir sin embargo que en lo atinente a la regulación de su actividad comercial e industrial y a las relaciones con terceros, caen en la órbita del derecho privado. (Dromi, 2000:471)

Lo cual nos lleva a hablar una *mixtificación* del derecho público y privado: la mixtificación del régimen jurídico-Derecho público y Derecho privado-produce problemas interpretativos a la hora de resolver cuestiones

de cierta relevancia, como la adjudicación de los contratos, la selección de su personal o su gestión patrimonial. (Rivero, 2009:195)

Lo expuesto, evidencia la inclinación a reconocer la coexistencia de los regímenes, en las Empresas Públicas.

2.3.2 Legislación

El Sistema Nacional de Contratación Pública, igualmente, y recogiendo lo que al parecer quiso el legislador al implementar la Disposición General Primera, remite al régimen de: “leyes específicas que rigen sus actividades o por prácticas comerciales o modelos de negocios de aplicación internacional, y los contratos de orden societario”, estos, más bien de derecho privado -civil o comercial- a las actividades relacionadas con el giro específico de su negocio.

Esta excepción para el régimen privado, conforme el Art. 103, está destinado exclusivamente para las Empresas Públicas, subsidiarias, y para aquellas con un capital mayor al cincuenta por ciento perteneciente a una entidad de derecho público. Sin embargo, y en términos de la propia ley, para evitar: “elusión de los procedimientos de contratación” corresponde al ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública, determinar las contrataciones que correspondan al giro específico y al giro común del respectivo negocio.

Esta característica de poder manifestarse, mediante actos o hechos que pudiesen ser calificados de naturaleza privada, también está reconocida en el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva⁴, en el Art. 64, que reza:

Las Administraciones Públicas Central e Institucional de la Función Ejecutiva sometidos a este Estatuto manifiestan su voluntad jurídica de derecho público a través de actos administrativos, actos de simple administración, hechos administrativos, contratos administrativos y reglamentos, sin perjuicio de recurrir a otras categorías de derecho privado cuando tales administraciones actúen dentro de dicho campo.

4. Esto, para ilustrar únicamente. En líneas posteriores de este trabajo, se analiza el no sometimiento de las Empresas Públicas al ERJAFE-

Norma entonces que indica que la Administración manifiesta su voluntad a través de actos, hechos, contratos y reglamentos, pero reconociendo expresamente la posibilidad de manifestarse por expresiones jurídicas -actos y contratos- de derecho privado.

En consecuencia, la posibilidad generada por la Disposición General Primera de la LOEP de la existencia de actos, hechos y contratos de naturaleza privada por parte de las Empresas Públicas, está reconocida tanto en la doctrina e incluso ya desde 1994, por el ERJAFE y en forma de excepción, por el Sistema Nacional de Contratación Pública.

En Colombia sobre el régimen aplicable el Art.85 de la ley 489 de 1998 define:

Las empresas públicas industriales y comerciales del Estado son organismos creados por la ley o autorizados por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del derecho privado, salvo las excepciones que consagra esta ley.

En Argentina: Marienhoff, en su obra *Tratado de Derecho Administrativo* al cuestionarse sobre el régimen jurídico a aplicarse en las empresas del Estado, el privado o público, aclara que hay que conocer cuál es la actividad de la empresa. Considerando que la rama del Derecho a aplicarse, se relaciona con dicha actividad. Indica que, en Argentina, la ley No. 14380, Art. 1º, se ocupa de esta cuestión. Si la empresa del Estado desarrolla actividades comerciales e industriales, queda sometida al derecho privado; pero, si la actividad de la misma consiste en la prestación de servicios públicos, queda sometida al derecho público. Sin embargo, acepta que esta afirmación no es absoluta, pues en ninguno de esos supuestos la vigencia del derecho privado es total y exclusiva, como tampoco lo es la del derecho público. Lo único que ocurre es que en un caso la aplicación del derecho privado es prevaleciente y en otro caso la ventaja le corresponde al derecho público. La vigencia esencial del derecho privado no obsta a que también el derecho público tenga simultánea injerencia en ciertos aspectos; del mismo modo, la vigencia básica del derecho público no impide la aplicación del derecho privado, en ciertos órdenes de relaciones. (Marienhoff, 2003:201)

2.3.3 Régimen mixto

La Disposición General Primera y la Cuarta de la LOEP, nos lleva a una combinación de lo público y privado en una misma relación jurídica contractual. La primera que como ya hemos anotado, reconoce la posibilidad del régimen privado y la segunda el ejercicio de la facultad coactiva en las Empresas Públicas.

En el servicio de telefonía o agua potable que presta la Empresa Pública ETAPA EP de la ciudad de Cuenca; por un lado, por incumplimiento del servicio por parte de la Empresa, a la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor y al régimen Civil; sin embargo, en caso de falta de pago por parte del usuario, cliente o consumidor ETAPA EP puede ejercer la facultad coactiva para el cobro. Proceso coactivo que está regulado por el derecho administrativo y por la potestad reglamentaria de la Empresa y que consta de la Disposición General Cuarta de la LOEP: Las Empresas Públicas para la recaudación de los valores adeudados por sus clientes, usuarios, o consumidores, gozan de jurisdicción coactiva, que se le ejercerá de conformidad con la reglamentación interna de la Empresa Pública y demás normas conexas.

Por ejemplo, la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, en el formato para la celebración del Contrato de Prestación de los Servicios de Telecomunicaciones, en la cláusula décimo primera: "Jurisdicción y Controversias", expone que: "En caso de controversias, las partes se someterán a los jueces de lo civil, y al trámite verbal sumario". La misma Empresa Pública, en el Contrato de Prestación del Servicio Móvil Avanzado, en la cláusula Décima Tercera: resolución de controversias establece que en los conflictos se someterán a la Resolución de un Tribunal de Arbitraje administrado por la Cámara de Comercio de Quito. Dicho formato de contrato, al pie, tiene una nota que dice: "El texto que antecede fue aprobado por el CONATEL mediante resolución 706-27-CONATEL-2003 del 7 de noviembre del 2003 y Resolución TEL-214-05-CONATEL-2011 del 24 de marzo de 2011."

La Empresa Pública Municipal de Cuenca ETAPA EP, en el Contrato para la prestación del servicio de internet de alta velocidad, en la cláusula Décima Tercera se somete por las controversias al Centro de Arbitraje de las Cámaras de Producción del Azuay. Sin embargo, para el cobro de valores adeudados la misma ETAPA EP emitió el: "Reglamento para el Ejercicio de

la Acción Coactiva por parte de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca-Etapa EP", en su Art. 2, dispone:

Art. 2.- Del ámbito.-ETAPA EP, ejercerá la acción coactiva para la recaudación de obligaciones o créditos tributarios y de cualquier otro concepto que se le adeuden por los servicios que presta dentro del ámbito de su competencia, de conformidad con lo dispuesto en el Art. 157 del Código Tributario y el Art. 945 del Código de Procedimiento Civil.

2.3.4 Reforma necesaria

Ricardo Quintana Ramírez, en su trabajo, *Los actos, hechos y contratos administrativos en las empresas públicas ecuatorianas, en la construcción de obra pública e infraestructura y en su giro ordinario de negocio* de la Maestría en Derecho, Mención en Contratación Pública, sobre esto, concluye que la redacción de la Disposición General Primera de la LOEP, procura seguir una línea doctrinal de general aceptación en el campo administrativo. Que su texto debe ser mejorado para evitar ambigüedades o una deficiente aplicación que se traduciría en afectaciones a la seguridad jurídica y/o violaciones al derecho a la tutela judicial efectiva de los administrados. Agregando, de nuestra parte, los posibles perjuicios que podían tener las personas en su calidad de clientes de los servicios o productos que ofrece una Empresa Pública. (Quintana, 2015:114)

Sugiere Quintana Ramírez, que la aclaración debe ser orientada a que la facultad de las Empresas Públicas para suscribir contratos de derecho privado sea cuando sus contrataciones estén sujetas a las disposiciones de las leyes específicas que rigen sus actividades o por las prácticas comerciales o modelos de gestión de aplicación internacional o por la venta de bienes y servicios de acuerdo a su giro específico del negocio. Determinándose como consecuencia de esta calificación jurídica, un régimen distinto al contencioso administrativo. (Quintana, 2015:117)

El mismo autor, en su trabajo, incluso sugiere cual sería el texto para una reforma de la Disposición General Primera de la LOEP que evite -de nuestra parte agregamos también los permanentes conflictos de competencia entre la jurisdicción contenciosa administrativa y el fuero civil- interpreta-

ciones subjetivas de la norma que puedan traducirse en violaciones del derecho a la seguridad jurídica y a la tutela judicial efectiva:

PRIMERA: NATURALEZA DE LOS ACTOS, HECHOS Y CONTRATOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS.— Los actos, hechos y contratos que expidan, ejecuten o celebren las empresas públicas para la construcción de obra pública e infraestructura, exclusivamente, son de naturaleza administrativa. Las empresas públicas estarán facultadas para suscribir contratos de derecho privado cuando sus contrataciones estén sujetas a las disposiciones de las leyes específicas que rigen sus actividades o por las prácticas comerciales o por modelos de negocios de aplicación internacional o por la venta de bienes y servicios de acuerdo a su giro específico del negocio. Para este último efecto, el régimen de resolución de controversias será el establecido por las partes en el correspondiente contrato privado. (Quintana, 2015:117)

CAPÍTULO 3

RELACIÓN LABORAL EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS



3.1 Consideraciones generales

Las Empresas Públicas, en términos del Art. 225, numerales 1 y 4 de la Constitución de la República, en relación con el concepto del Art. 4 de la LOEP, son empresas de naturaleza pública y que pertenecen al Estado.

El Art. 18 de la LOEP regula la naturaleza jurídica del talento humano, estableciendo tres modalidades:

- a) Los servidores públicos de libre designación y remoción,
- b) Los servidores públicos de carrera; y,
- c) Los obreros.

La misma norma establece: “la prestación de servicios del talento humano de las empresas públicas se someterá de forma exclusiva a las normas contenidas en esta Ley, a las leyes que regula la administración pública y a la Codificación del Código del Trabajo”.

Esta redacción de la norma genera las siguientes dificultades:

¿Cuáles son las normas de la administración pública a las que se refiere? Esta duda se profundiza cuando la Ley Orgánica de Servicio público en sus Arts.: 3 y literal k) del Art. 83, expresamente dicen:

Art. 3.- Ámbito. Las disposiciones de la presente ley son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende:

[...]

En las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Art. 83.- Servidoras y servidores públicos excluidos de la carrera del servicio público.—Exclúyase del sistema de la carrera del servicio público, a:

[...]

k) El personal de las empresas sujetas a la Ley Orgánica de Empresas Públicas;

Excluyendo, de forma expresa de sus normas, al personal de las Empresas Públicas.

¿En qué situaciones aplican las normas del Código del Trabajo?

Esta duda en relación a la remisión como norma supletoria que hace el Art. 33 de la misma ley.

Por su parte el Art. 17 de la LOEP, faculta al Directorio de las Empresas Públicas a dictar las normas internas de administración del talento humano, en las que se regularán los mecanismos de ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones para el talento humano. Haciendo notar que la facultad reglamentaria es para todo el talento humano, por lo tanto, a los tres tipos que anteriormente detallamos.

3.2 Régimen laboral

Al régimen laboral de las Empresas Públicas se lo debe considerar de la siguiente manera:

Los servidores de libre designación y remoción, y servidores de carrera, a las normas que prevé la LOEP y las que consten en el Reglamento Interno de Administración del Talento Humano; y de manera supletoria, en lo que no se haya previsto en estos dos cuerpos de normas, a las regulaciones del Código del Trabajo.

De forma comparativa con los países del entorno, en Colombia, por ejemplo, los servidores de las Empresas que tienen naturaleza de establecimientos públicos son “empleados públicos” y se rigen por el derecho público, sus controversias se someten al contencioso administrativo. Mientras que los servidores de las empresas que han adaptado la forma de empresas industriales o comerciales, o de economía mixta, tienen la calidad de “trabajadores oficiales”, por lo que su relación laboral es de origen contractual y regido por normas de derecho privado, éstas son las del Código Sustantivo del Trabajo, por lo tanto, su jurisdicción es laboral ordinaria, en caso de conflictos. (Sáchica, 1981:524)

Ismael Mata al referirse a las regulaciones Argentinas indica que sobre las relaciones laborales el personal directivo tiene el carácter de funcionario público y está sujeto a las reglas y principios del contrato de empleo público; por su parte, el resto de los agentes de la empresa mantiene una relación de derecho privado bajo la forma del código del trabajo. (Mata, 2009:590)

3.2.1 La enmienda constitucional de diciembre de 2015 y el talento humano de las Empresas Públicas

Con las enmiendas constitucionales publicadas en el Suplemento al Registro Oficial No. 653 del 21 de Diciembre de 2015, se elimina el régimen del

Código del Trabajo para el sector público. Sin embargo, por la Disposición Transitoria Primera¹, quienes hasta esa fecha estuvieron bajo el amparo del Código del Trabajo lo mantienen. Entonces, este grupo de transición está sometido a las reglas del Código del Trabajo; y en lo no previsto, y respetando sus principios, al Reglamento Interno de Administración de Talento Humano. Esta última afirmación, en consideración de que la facultad reglamentaria del Art. 17, es en relación al “talento humano” que incluye a los obreros.

Además de esto, la Disposición Transitoria Primera citada, ordena que: “El órgano legislativo, en el plazo máximo de ciento ochenta días contados desde la entrada en vigencia de la presente Enmienda Constitucional, aprobará una ley reformativa a las leyes que rigen al sector público, observando las disposiciones constitucionales enmendadas.”; y el artículo 9, dispone la siguiente enmienda: “Bajo este régimen, los servidores públicos tendrán derecho a la organización para la defensa de sus derechos, para la mejora en la prestación de servicios públicos, y a la huelga de conformidad con la Constitución y la ley.”

Por lo tanto, corresponde reformar el artículo 18 de la LOEP eliminando la clasificación de obreros constante en el literal c) y las regulaciones para este tipo de trabajadores de los artículos: 19 numeral 3, 26, 28, 29, 30, 31, 32 y 34.7; y la regulación del derecho a la huelga conforme la orden constitucional.

3.3 Facultad reglamentaria de las Empresas Públicas para la administración del talento humano

La LOEP otorgó esta facultad reglamentaria al Directorio de la Empresa Pública, sin embargo, cuál sería el límite, especialmente al momento de regular las condiciones de trabajo de los dos primeros grupos. (servidores de libre designación y remoción, y servidores de carrera)².

-
1. Primera: Las y los obreros del sector público que antes de la entrada en vigencia de la presente Enmienda Constitucional, se encuentren sujetos al Código del Trabajo, mantendrán los derechos individuales y colectivos, garantizados por este cuerpo legal.
 2. Esta duda no ha sido sólo de nuestra parte, en líneas posteriores de este trabajo, se analizarán consultas realizadas al Ministerio de Trabajo, sobre este tema.

¿Cuál sería el límite de esta facultad reglamentaria? ¿Puede el Directorio de la Empresa Pública, implementar regulaciones contrarias a derechos mínimos que ya constan en las otras normas que regulan las relaciones laborales como en la Ley Orgánica de Servicio Público -LOSEP- y el Código del Trabajo?

Mediante oficio número 1394 del 11 de marzo de 2013, el -en ese entonces- Ministro de Relaciones Laborales se dirige al Alcalde de Cuenca, para absolver las consultas y entre ellas este cuestionamiento:

Al momento de elaborar la normativa interna de cada Empresa Pública el Directorio debe acoger las normas del Código del Trabajo para determinar la fórmula de pagos para beneficios como el décimo tercer sueldo, horas extraordinarias u horas suplementarias, aporte al IESS y más beneficios laborales o debe acogerse a las normas de la Ley Orgánica del Servicio Público.

Instruye el Ministro, que, en cada caso, se debe respetar las normas de cada régimen.

Las disposiciones que emite el Directorio de una Empresa Pública pueden generar derechos u obligaciones que estén por debajo de las disposiciones que al respecto prevean las normas de la Ley Orgánica del Servicio Público o el Código del Trabajo en base al principio de progresividad de los derechos consagrados en artículo 11, numeral 8 de la Constitución de la República [...]

No es procedente emitir una normativa que afecte derechos de los trabajadores o servidores de la empresa pública...

Es relevante este pronunciamiento del Ministerio del Trabajo. La facultad reglamentaria de las Empresas Públicas es limitada. Debe respetar al menos los mínimos que establece el régimen del Código del Trabajo y de la Ley Orgánica del Servicio Público. Estos dos cuerpos de leyes, constituyen los mínimos históricos -refiriéndonos a los derechos y conquistas- obtenidos tanto por los servidores como por los trabajadores. Por los principios constitucionales de irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos de los trabajadores, a nuestro criterio, sería inconstitucional cualquier intención que un reglamento interno elaborado por una Empresa Pública, en el ejercicio de su facultad reglamentaria determine derechos inferiores a los ya adquiridos a lo

largo de la historia de nuestro país. Sumando que nuestra Constitución, al momento de consagrar los principios del derecho del trabajo, no diferencia entre sector público o sector privado.

Podríamos dar ejemplos, más o menos dramáticos:

El más notorio ¿Podría el Directorio implementar en su Reglamento, un régimen de vacaciones de diez días al año, cuando este valor es inferior al del Código del Trabajo y al de la LOSEP?

El menos evidente ¿Podría implementar el Reglamento, un régimen de contratación que conlleve a un régimen de “no estabilidad” o contratación precaria, por un periodo superior a los dos años? Consideremos un texto como este: “La Empresa podrá celebrar contratos a plazo fijo de uno hasta cuatro años. En el caso de celebrarse por periodos inferiores a cuatro años, podrán ser renovados, sin que en total pueda superar este límite.”

Cuando el Código del Trabajo, antes de las reformas contenidas en la Ley para la Justicia Laboral y Trabajo Remunerado en el Hogar, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 483, del 20 de abril de 2015 y la LOSEP, establecen en términos generales, como límite máximo para esta modalidad precaria, el de dos años.

Una norma de esta naturaleza, tendría que ser considerada como una violación al derecho a la estabilidad y una precarización de las relaciones laborales.

La Procuraduría General del Estado, en el oficio PGE-03209 del 19 de octubre de 2015, teniendo como consultante a la Empresa Pública Municipal de Aseo de Machala EMAM EP, absolvió:

Es legal y procedente que la administración y gestión del talento humano de la Empresa Pública Municipal de Aseo de Machala se rija por la normativa que para el efecto expide el Directorio de la Entidad en aplicación a lo prescrito en el inciso segundo del artículo 17 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas”. Pronunciamiento: “La gestión del talento humano de la Empresa Pública se rige por la normativa que para atender los requerimientos empresariales específicos expide el Directorio de la entidad, en aplicación del inciso segundo del artículo 17 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, normativa que debe guardar conformidad con esa ley, el Código del Trabajo y las demás leyes que se rigen para toda la administración pública y que en consecuencia están sujetas al control posterior del

Ministerio de Relaciones Laborales conforme el inciso final del citado artículo 17 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. (*el resaltado es nuestro*)

Como deja expuesto el Procurador, deben respetarse los mínimos establecidos en el Código del Trabajo y en la ley que rige para la administración pública, entendida ésta, la Ley Orgánica de Servicio Público, pues en nuestro sistema, no existe otra norma que regule tal particular (salvo normas específicas, como la de la Función Judicial).

3.3.1 Naturaleza jurídica de la facultad reglamentaria

Dromi analiza el concepto de Régimen jurídico y las clases del denominado Reglamento Administrativo. Señala que: "El reglamento administrativo es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales en forma directa." Al comparar con la ley -señala- que, si bien ambas son normas escritas de carácter general, no se diferencian sólo por cuestiones formales, sino que existe una diferencia sustancial político-institucional y jurídica. "Mientras que la ley -anota- es la expresión de la voluntad soberana del pueblo, el reglamento es expresión de la competencia reglamentaria de la Administración". Estos actos administrativos de tipo normativo -precisa- pueden exteriorizarse por: decreto, orden ministerial, resolución, ordenanza, circulares, instrucciones. (Dromi, 2000:182)

El profesor argentino Miguel Marienhoff, analiza la existencia de varios tipos de Reglamentos: los de ejecución; los autónomos, independientes o constitucionales; los delegados; los de necesidad o urgencia. (Marienhoff, 2003:114)

Resumiendo, son características del Reglamento administrativo: un acto normativo; una declaración unilateral; efectuada en ejercicio de la función administrativa; tiene límites (como aquella materia que no admite reglamentación por la reserva de ley); produce efectos jurídicos generales, abstractos, indeterminados e impersonales.

Las Empresas Públicas están habilitadas para dictar Reglamentos -actos normativos-. Reglamentos que en su aplicación pueden afectar de forma directa a los derechos de las personas. El Art. 17 y la Disposición General

Cuarta de la LOEP, faculta a que se emita la reglamentación, para la administración del talento humano y para el ejercicio de la facultad coactiva.

Esta facultad reglamentaria, en principio, corresponde al Presidente de la República, así consta de los Arts. 147. 13 de Constitución, que dice:

Art. 147.- Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

13. Expedir los reglamentos necesarios para la aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas, así como los que convengan a la buena marcha de la administración.

El Art. 80 del ERJAFE, al referirse a la facultad reglamentaria, también la remite al Presidente de la República:

Art. 80.- Acto normativo.—Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos generales, objetivos de forma directa. De conformidad con la Constitución corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria. Un acto normativo no deja de ser tal por el hecho de que sus destinatarios puedan ser individualizados, siempre que la decisión involucre a la generalidad de los diversos sectores.

A pesar de esto, y como quedó expuesto, la doctrina acepta la posibilidad de extender la facultad reglamentaria a otros órganos de la administración pública, sin que sea una atribución exclusiva del Presidente de la República.

3.3.2 Publicidad para la ejecutividad del Reglamento

Para el ejercicio de las facultades disciplinarias, en concordancia con sus regímenes laborales, las Empresas Públicas deben tener dos reglamentos internos.

Para el personal sujeto al Código del Trabajo, conforme el Art. 64 del mismo, corresponde al empleador la elaboración del mismo (aunque para las reformas ya debe contar con la anuencia de los trabajadores) y la aprobación

(control de legalidad) por el Director Regional del Trabajo. Así, sólo con este requisito, dicho Reglamento es válido para el ejercicio de la facultad disciplinaria del Empleador. El Art. 44 literal a) del Código del Trabajo, somete la facultad de imponer multas al Reglamento aprobado. El Art. 172 numeral 2 *ibídem*, para terminar la relación laboral, previo visto bueno. Es necesario que el reglamento esté debidamente aprobado.

El Código del Trabajo, ha reconocido el principio de publicidad para la validez de este Reglamento, en la parte final del Art. 64, cuando dispone: "...y fijarse permanentemente en lugares visibles del trabajo, para que pueda ser conocido por los trabajadores...".

De manera general los Inspectores del Trabajo, en el ejercicio de su competencia, para conocer y resolver peticiones de visto bueno, han establecido que al no demostrarse la exhibición permanente y en lugar visible del Reglamento Interno en el lugar de trabajo, no es ejecutable el incumplimiento; y, por lo tanto, improcedente el visto bueno, cuando se solicita por una falta al Reglamento.

Para el personal sujeto a la LOEP, el Art. 17 faculta a la Empresa Pública regular el régimen disciplinario, por lo tanto, las reglas para el ejercicio de la facultad sancionatoria contra los servidores, pero no establece obligación alguna de publicar el Reglamento aprobado por el Directorio para su validez. El desconocimiento de este régimen disciplinario puede limitar la capacidad de ejercicio de ciertos derechos.

Como ejemplo: El Reglamento Interno de la Empresa Pública, establece el derecho a recurrir un llamado de atención ejercido por el personal de Talento Humano, o el derecho a presentar pruebas de descargo en un tiempo determinado. El ejercicio de estas facultades de impugnación y defensa deben ser conocidas de manera previa, para una completa validez de la facultad sancionatoria.

Si bien el artículo 82 del ERJAFE al referirse a la vigencia de los actos normativos indica que surtirán efectos desde el día en que su texto aparece publicado íntegramente en el Registro Oficial, agregando que únicamente en situaciones excepcionales y siempre que se trate de actos normativos referidos exclusivamente a potestades de los poderes públicos o en casos de urgencia debidamente justificada, se podrá disponer que surtan efecto desde la fecha de su expedición.

Dromi, al referirse a la publicación de los Reglamentos, señala que: “Todo reglamento administrativo debe ser publicado para tener ejecutividad.” Reconociendo que los reglamentos internos si bien no se publican por un medio oficial, “se dan a conocer, por lo común, en forma de exposición en vitrinas, murales o avisadores de la Administración Pública”. (Dromi, 2000:269)

Por esta razón, consideramos que, para la vigencia y eficacia jurídica del Reglamento Interno de Administración del Talento Humano, especialmente en el ejercicio del régimen disciplinario, ya sea dentro de las facultades de la propia Empresa Pública o como sustento de un visto bueno, el empleador debe justificar que dicho Reglamento fue publicitado y dado a conocer a sus servidores de forma previa dentro de la propia Empresa, entendiendo, y como queda analizado en este trabajo, que la regla del ERJAFE no aplica al régimen administrativo de las Empresas Públicas.

3.3.3 Control de Legalidad del Reglamento Interno de Administración del Talento Humano

Establecida así la facultad de las Empresas Públicas para reglamentar el régimen interno del Talento humano, sobre el ingreso, ascenso, promoción, régimen disciplinario, vacaciones y remuneraciones. Es necesario analizar la competencia para el control de legalidad del mismo.

Es decir, a quien corresponde salvaguardar que este Reglamento sea acorde al ordenamiento jurídico en general: que no conlleve excesos de poder, violación de normas superiores, violaciones al procedimiento, incompetencia para dictarlo, etc.

Se puede sostener que, en los términos de la facultad de los Jueces del Trabajo, constante en el Art. 32 de la LOEP, norma que incluso tiene pronunciamiento de la Corte Constitucional sobre su validez, como veremos más adelante, concierne a los Jueces de esta materia realizar un control sobre las violaciones a derechos que en cada caso pueda corresponder, por la aplicación de una norma reglamentaria. Sin que este ejercicio, implique una facultad de anulación de dicho Reglamento; sino, únicamente un ejercicio de tutela efectiva de los derechos de los trabajadores. Como ejemplo, citado anteriormente, desde nuestra concepción, el Juez del Trabajo podría

disponer el pago de valores por derechos laborales o indemnizaciones en el siguiente panorama:

El derecho a gozar de vacaciones, desde hace mucho, es indiscutible. Consta en el Código del Trabajo en el Art. 69 y en la Ley Orgánica de Servicio Público, en el Art. 29. En cada caso, por quince y treinta días, respectivamente.

Como quedó analizado, a un servidor de carrera de una Empresa Pública, no le aplica ni el Código del Trabajo, ni la LOSEP. Le corresponde la aplicación de la LOEP y las normas internas de cada empresa.

La facultad reglamentaria de la Empresa Pública para el manejo del Talento Humano incluye expresamente el régimen de vacaciones. Imaginemos el siguiente contexto: una Empresa Pública de reciente creación³, contrata nuevo personal, quienes recién van adquirir derechos con su nuevo empleador. El Directorio de la Empresa, por asuntos presupuestarios y dada la reciente creación decide que el régimen de vacaciones sea de diez días por año.

El Juez del Trabajo, en ejercicio de su papel de garante de las normas y los derechos de las partes, en el contexto de la irrenunciabilidad e intangibilidad de los derechos constante en la Constitución, a nuestro criterio, debería disponer el pago o la garantía de efectivo goce de al menos quince días de vacaciones que como mínimo histórico se ha obtenido para el ejercicio de este derecho.

Dromi advierte: "Los reglamentos no tienen efectos retroactivos, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario. La retroactividad establecida por reglamento en ningún caso podrá afectar derechos amparados por garantías constitucionales". (Dromi, 2000:269)

Esta discrecionalidad en el desarrollo de este derecho, queda ratificada, cuando en los Reglamentos de Empresas Públicas, el régimen de vacaciones no es uniforme:

La EMOV EP: "Art. 50.- Derecho a Vacaciones.-Las y los servidores incluidos los de libre designación y remoción, tienen derecho a hacer uso de treinta días calendario de vacaciones, transcurridos once meses continuos de labor".

3. Es importante, porque en una empresa de mucho tiempo de existencia bajo otras figuras, las personas que laboren, ya van a traer los derechos de regímenes anteriores, antes de su calificación de Empresa Pública.

La Empresa Pública Municipal de Servicios de Cementerios, Salas de Velaciones y Exequias del Cantón Cuenca "EMUCE EP": "Art. No. 27.- La Empresa concederá a sus trabajadores vacaciones anuales conforme a lo establecido en el Código del Trabajo".

La Corporación Eléctrica del Ecuador, CELEC EP, en su Reglamento de Vacaciones:

Art. No. 4: Período de vacaciones: Los servidores y obreros de la Empresa Pública Estratégica CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR CELEC EP, tienen derecho a gozar anualmente de un periodo ininterrumpido de quince días de descanso, incluidos los días no laborables, por cada año de trabajo cumplido...

PETROECUADOR EP; en las Normas Internas de Administración del Talento Humano EP Petroecuador:

Art. No. 71.- Vacaciones de los Servidores Públicos. -Los Servidores Públicos de la Empresa a excepción de los obreros, tendrán derecho a disfrutar de treinta (30) días calendario de vacaciones pagadas anuales, siempre que hubiese trabajado once meses continuos en la misma. [...] Art. No. 72.- Vacaciones de los Obreros.-Los Obreros, tendrán derecho a vacaciones de acuerdo a lo que establece el Código del Trabajo, Contratación Colectiva y más normativa vigente en la materia.

Por otro lado, el ejercicio del control de legalidad, respecto de la posible arbitrariedad de la administración pública, corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa.

Recurso de anulación u objetivo que ha sido diferenciado del Subjetivo, por Resolución del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, publicado en el R.O. 722, 9-VII-91 que dispone:

Resuelve:

Que, respecto a un acto administrativo de carácter general, puede interponerse recurso objetivo o de anulación cuando se pretende únicamente el cumplimiento de la norma jurídica objetiva; o recurso de plena jurisdicción o subjetivo, cuando se demanda el amparo de un derecho subjetivo del recurrente. De fecha: Dado en Quito, a 24 de junio de 1991.

La Sala Especializada de los Contencioso Administrativo de la Ex Corte Suprema de Justicia, al definir este recurso y diferenciarlo, determina:

El recurso de anulación u objetivo cabe contra un acto administrativo general, objetivo, normativo, abstracto y permanente, que regula un conglomerado indeterminado de sujetos de derecho, que entran en pugna con normas de mayor jerarquía como son las legales. El Recurso de plena jurisdicción procede contra el acto administrativo individual, concreto, particular, que inciden sobre un derecho subjetivo. No queda al criterio de los litigantes determinar la clase de recurso propuesto ni es facultad discrecional del Juez calificar de que recurso se trata, puesto que, ambos recursos están taxativamente definidos en la ley. (Gaceta Judicial, 1996:1376)

Recurso objetivo o por exceso de poder que tendría como objeto la anulación del acto contrario al derecho positivo, con efectos generales. Sin que tenga como objeto la reparación o restitución de derechos del accionante.

Para entender la naturaleza jurídica de este recurso, el ecuatoriano Nicolás Granja Galindo, en *Fundamentos del Derecho Administrativo*, anota: “el vicio también puede consistir en la infracción de una regla de competencia por usurpación, exceso o desviación de poder, en la irregular expedición del acto o en la falsa motivación.” El autor señala que el recurso de anulación, objetivo o por exceso de poder busca la protección del derecho objetivo y del interés legítimo. En esta acción se reclama la declaración de nulidad del acto administrativo cuando el acto adolece de un vicio legal y lesiona un interés legítimo del accionante; que, en síntesis, los vicios del acto que determinan su anulación se reducen a tres: incompetencia, omisión o violación de una forma e ilegalidad del contenido del acto. (Granja, 2010:426) Al referirse al recurso contencioso administrativa de anulación, indica que la razón estriba en que el demandante no solicita el reconocimiento de situaciones jurídicas subjetivas sino la anulación del acto como medio de defensa del derecho objetivo. Al contrario del recurso de plena jurisdicción, en el recurso de anulación el tribunal resuelve si el funcionario que dictó el acto de autoridad del que se reclama tenía o no competencia. En caso afirmativo, se establecerá si lo ejecutó de acuerdo a los requisitos y formalidades legales o se excedió en sus facultades o si violó algún precepto legal. (Granja, 2010:405)

Analicemos la siguiente situación y la forma de resolver el conflicto por parte de las autoridades judiciales:

La Empresa Pública, incluye en su Reglamento Interno una serie de requisitos, para ejercer el derecho a percibir una bonificación por el retiro voluntario, tales como: dirigirse a la máxima autoridad anunciando su salida, justificar el no haber percibido un bono semejante en otra institución del Estado, entre otros. Si el servidor omite estos requisitos, y se retira. Al requerir el pago del beneficio, la Empresa Pública lo niega al considerar que ha omitido el cumplimiento de requisitos de su Reglamento vigente. El servidor solicita judicialmente el pago, al considerar que para el ejercicio del derecho contemplado en el Art. 23 de la LOEP, no se le puede poner requisitos. Finalmente, la Corte Nacional de Justicia, a través de su Sala Laboral acepta la posición de la Empresa Pública y niega el derecho por haber incumplido con requerimientos formales reglamentarios.

En el Juicio 17731-2015-0779 que siguió el Señor Pablo T. contra la Empresa Pública de Movilidad Tránsito y Transporte Terrestre de Cuenca EMOV EP, mediante sentencia de 4 de septiembre del 2015, la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia resolvió asuntos que son de trascendencia:

1. Existe permanente confusión en entender que la relación laboral de las personas que presentan su servicio a una Empresa Pública está sujeta al régimen del Código del Trabajo en virtud de los Artículos 29, 32 y 33 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. Ratificando el criterio expuesto en este trabajo, en dicha institucionalidad pública existen tres tipos de personas de acuerdo a la clasificación de su régimen laboral: Servidores de libre designación y remoción, Servidores públicos de carrera y Obreros. Los primeros y los segundos sujetos a la Ley Orgánica de Empresas Públicas y al Reglamento Institucional en los términos que lo desarrolle el Directorio de cada empresa, conforme la atribución del Artículo 17 de la LOEP y los terceros, es decir los Obreros, al régimen del Código del Trabajo.

Los señores Jueces de la Sala Laboral, al referirse al tema manifiestan:

A la fecha en la que termina la relación de trabajo entre las partes se encontraba vigente la Ley Orgánica de Empresas Públicas [...]

en cuyo artículo 18 establece la naturaleza jurídica de las relaciones con sus servidores, señalando que: [...]. El cargo desempeñado por el actor, como acertadamente se pronuncia en la sentencia de alzada, por su naturaleza no es la de un obrero amparado por el Código del Trabajo, conforme lo determina el Artículo 326 numeral 16 de la Constitución de la República en armonía con la clasificación realizada en el decreto Nro. 225 publicado en el R.O. No. 123 de 4 de febrero de 2010; por lo mismo se trata de un servidor público de carrera según la disposición del citado Art. 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. 3. El Artículo 29 *Ibidem* dispone: “Para efectos de la competencia y el procedimiento en las relaciones contractuales generadas entre las empresas públicas y servidores públicos de carrera y obreros, se estará a lo dispuesto en esta Ley, y en el Art. 568 y siguientes el Código del Trabajo”. El Artículo 32 de la misma Ley dispone: [...]. De las normas citadas se desprende que el actor en su calidad de servidor público de carrera estaba amparado por la Ley Orgánica de Empresas Públicas y que, los jueces del trabajo son los competentes para resolver la controversia suscitada, aplicando la mencionada Ley y subsidiariamente como lo prevé el Artículo 33 *Ibidem*, el Código del Trabajo.

2. La Sala laboral, en el caso en análisis, niega el derecho a un beneficio de la LOEP y desarrollado en el Reglamento, por no cumplir con requisitos formales de este último:

“Para acogerse al beneficio de retiro voluntario y percibir el pago de un monto que podría llegar hasta siete salarios básicos unificados por cada año de servicio con un tope de 210 salarios, debía cumplir con los requisitos establecidos en los Reglamentos respectivos; en este caso en el “Reglamento Interno de Talento Humano de la Empresa Pública Municipal de Movilidad Tránsito y Transporte Terrestre de Cuenca EMOV EP”, en cuyo artículo 97 se establece que la Empresa pueda implementar programas de retiro voluntario, conforme lo establece la Ley Orgánica de Empresas Públicas y señala los requisitos para que opere dicho retiro voluntario; requisitos que como analiza el tribunal de alzada en el Considerando Séptimo de la sentencia, el actor no ha demostrado que cumplió los mismos; por lo mismo no le corresponde percibir el monto al que se refiere el artículo 23 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas...”

La resolución ratifica la ejecutividad y validez del Reglamento, sin analizar la legalidad de poner requisitos, para acceder a un derecho constante en la ley. Aquel servidor, entonces, debió primero demandar la anulación de la norma reglamentaria, para con dicha declaratoria obtener el reconocimiento del derecho constante en la ley.

Sobre los efectos de la declaración judicial que admite la impugnación del reglamento, se mantiene un debate doctrinario.

Dromi acepta que este es un tema en debate e indica que, en cuanto a los efectos que cause la decisión judicial, respecto de todos los que se hallen afectados por la disposición reglamentaria, ha generado una polémica doctrinaria, entre aquellos que propician la anulación general, para todos los casos, a fin de evitar una "cadena de nulidades" y quienes sostienen que la invalidez declarada se circunscribe al caso concreto, a fin de evitar que los jueces decidan nulidades más allá de los casos individuales que se les planteen y aun sin que exista impugnación de los interesados. Respecto de los actos firmes dictados al amparo de un Reglamento declarado ilegal, cuando se trata de actos favorables a ciertos administrados dictados en ejecución del Reglamento no hay otra solución que predicar su subsistencia. Si se trata, en cambio, de un acto que causa gravamen al administrado y éste no lo ha impugnado, puede interpretarse que se da aquí un caso de reapertura de los plazos para impugnar a partir de la declaración de nulidad. (Dromi, 2000:272)

Una tercera posibilidad, para el ejercicio de control de la actuación administrativa al dictar los reglamentos analizados, es mediante la acción pública de inconstitucionalidad, establecida en el Art. 436.2 de la Constitución: "2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos y autoridades del Estado." Y el Art. 98 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional: "La Corte Constitucional conocerá sobre las acciones de inconstitucionalidad respecto de cualquier acto normativo de carácter general y de cualquier acto administrativo con efectos generales, de conformidad con las normas establecidas en el capítulo anterior."

Sin embargo, sobre esta posibilidad, es importante aclarar y distinguir la antinomia entre el Reglamento y la Ley, y los conflictos del Reglamento con la Constitución. En el primer caso, de competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y en el segundo de la Corte Constitucional.

En la sentencia Nro. 003-13-SIN-CC, del 4 de abril de 2013, de la Corte Constitucional del Ecuador, con motivo de varias acciones de inconstitucionalidad a las reformas al Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público que introdujo la denominada “compra de renuncia obligatoria” para el servidor público, negó la acción por asuntos de competencia por la naturaleza de las acusaciones. Analizo el tema, sustentado en el siguiente problema jurídico: ¿Es la acción pública de inconstitucionalidad la vía adecuada, para resolver una presunta antinomia entre decreto y ley?

Para el tratamiento del conflicto, desarrolla e individualiza el control de constitucionalidad y el de legalidad.

Determina que el control abstracto de constitucionalidad tiene como finalidad que todos los actos normativos y administrativos de carácter general, guarden armonía con el texto constitucional. El principal objetivo que persigue este control constitucional es garantizar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y evitar que las normas promulgadas por el poder legislativo o por las autoridades públicas que ejercen facultades normativas entren en contradicción con la norma suprema del Estado. Y que, cuando la pretensión es la declaratoria de violación del principio de jerarquía normativa, es la jurisdicción Contencioso Administrativa la competente para pronunciarse sobre ello.

En cuanto a la vulneración al principio de jerarquía, normativa sustentada en un conflicto decreto-ley, -indica- no es materia de relevancia constitucional y, por lo tanto, tampoco de competencia de la Corte Constitucional, al existir mecanismos jurisdiccionales de protección para la tutela de los derechos ante una antinomia de rango infraconstitucional.

Puntualizando que no se puede aceptar un reemplazo de la justicia ordinaria por la constitucional, con la consecuente “ordinarización” de la justicia constitucional.

En consecuencia, y como deja anotado la Corte Constitucional en el caso detallado, es factible la acción pública de inconstitucionalidad de un Reglamento, siempre que las acusaciones sean por asuntos de rango constitucional y por conflictos con la norma suprema y no por asuntos de contradicción con la ley.

3.4 Régimen de Estabilidad Laboral en las Empresas Públicas

En el Ecuador, sobre el tema *estabilidad*, han existido tres momentos. El primero: quienes prestan sus servicios en el sector público⁴ estabilidad absoluta y para quienes están regulados por el Código del Trabajo, estabilidad relativa; esto, hasta el 12 de julio de 2011. El segundo: en esta fecha se publica el Decreto Ejecutivo Nro. 813 que reforma el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público y se incorpora la denominada “renuncia obligatoria”⁵; con ésta, todo el sector público, queda sometido a los beneficios de la estabilidad relativa. El tercero: con la vigencia del despido ineficaz para el régimen del Código del Trabajo, se genera grupos de personas beneficiarias de la estabilidad absoluta o del principio de inamovilidad, los demás, públicos y privados, solo una estabilidad relativa.

Estabilidad absoluta entendida como el derecho a no ser removido del cargo, sino es por causas legalmente establecidas, previo el trámite correspondiente⁶; en cambio, la estabilidad relativa aquella en la que si bien se carece de un plazo o condición alguna, el empleador está facultado para terminar unilateralmente la relación laboral por el pago de una indemnización. Por la absoluta, ante una desvinculación considerada nula o ilegal el derecho a comparecer al Juez, a requerir el reintegro, el pago de sueldos y beneficios dejados de percibir, dependiendo el caso. Por la relativa, únicamente a pretender el pago de una indemnización.

Para conceptuar: estabilidad absoluta: “cuando se niega al patrono, de manera total, la facultad de disolver una relación de trabajo, por un acto unilateral de su voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que deberá probarse ante la junta de conciliación y arbitraje, en caso de inconformidad del trabajador.”; y Estabilidad relativa: “Cuando se autoriza al patrono, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por

4. No incluyo a quienes laboran en las Empresas Públicas, al tener su régimen propio. Ni a las personas del sector público que se regulan por el Código del Trabajo.

5. “Cesación de funciones por compra de renuncias con indemnización.—Las instituciones del Estado podrán establecer planes de compras de renuncias obligatorias con indemnización conforme a lo determinado en la letra k) del artículo 47 de la LOSEP, debidamente presupuestados, en virtud de procesos de reestructuración, optimización o racionalización de las mismas.”

6. Visto bueno o sumario administrativo, dependiendo el régimen.

un acto unilateral de su voluntad, mediante el pago de una indemnización” (de la Cueva, 1978:219)

Con la vigencia de la LOEP, se incluye en el servicio público ecuatoriano un “nuevo tipo” de servidor, ajeno a condiciones a las que usualmente se nos había acostumbrado. Como quedó anotado, entre estas novedades el sometimiento al Juez del Trabajo.

El Servidor Público de carrera de una Empresa Pública, goza de estabilidad absoluta o relativa?, dicho en otras palabras, en caso de separación ilegal, puede pretender la reincorporación al cargo o el pago de indemnizaciones únicamente.

La separación ilegal se puede dar por dos situaciones: por haber decidido la Empresa Pública el terminar la relación laboral, de forma unilateral por despido intempestivo; por haber obtenido sentencia favorable, al impugnar la resolución de visto bueno, concedida por el Inspector del Trabajo a favor del Empleador.

La LOEP orienta la solución a este conflicto cuando en el numeral 4 del Art. 30 indica que: Para el caso de separación de servidores de las Empresas Públicas, por supresión de partida o despido intempestivo, se aplicará lo determinado en el Mandato Constituyente No. 4. Por lo tanto, la ley pone límites a los montos indemnizatorios, por el despido intempestivo. En consecuencia, autorizándolo.

En ambas situaciones (despido intempestivo o impugnación de visto bueno), corresponde el pago de indemnizaciones y no la restitución a las funciones.

La Corte Constitucional en la sentencia 007-11-SCN-CC, dentro del CASO N.º 0086-10-CN de fecha 31 de mayo de 2011, antes ya citada, dispone:

Por mandato del artículo 315 de la Constitución de la República, las empresas públicas deben funcionar como sociedades de derecho público y con criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. De esta manera, el constituyente, en base a los principios mencionados, ha previsto que el Estado constituya “empresas” en el estricto sentido de la palabra, las cuales para poder competir con la empresa privada, deberán ser manejadas con criterios similares a los de estas últimas, precisamente para poder adaptarse a la dinámica y versatilidad del mercado que exige flexibilidad administrativa para

adoptar las decisiones necesarias para hacer realidad los objetivos planteados para estas entidades, constituyendo su funcionamiento una de las formas de organización de la producción en la economía, esto es, las empresariales públicas. (el resaltado es nuestro).

Por lo tanto, la Corte Constitucional, al analizar la naturaleza de la Empresas Públicas, reconoce que éstas, deben manejarse con criterios empresariales similares al del sector privado para *poder competir*. Recalcando la necesidad de una flexibilidad administrativa.

La posibilidad de terminar unilateralmente la relación laboral por parte del empleador, con la obligación de indemnizar en el sector privado, está generalmente aceptada en las legislaciones, con excepciones a grupos considerados de especial atención. Pues si bien se debe proteger la seguridad y estabilidad en el trabajo, se debe equilibrar con los intereses del empleador, en su facultad de administrar su negocio y asegurar su existencia. La OIT, sobre el despido ha aceptado el mismo, siempre que se garantice en forma previa, el pago de una indemnización.

Por ello, consideramos que por el criterio empresarial con el que debe manejarse la Empresa Pública y la necesidad de una flexibilidad administrativa, también incluye la posibilidad de despedir a sus servidores, con el pago de indemnizaciones.

Esta afirmación, en concordancia con lo sostenido por la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en el juicio laboral seguido por D. P. en contra de la Empresa Pública de Movilidad Tránsito y Transporte Terrestre de Cuenca.

Caso en el que, como antecedente, la empresa obtuvo del Inspector del Trabajo el visto bueno a su favor, para terminar la relación laboral con un servidor de carrera por haber incurrido en una de las causales previstas en el Art. 172 del Código del Trabajo. Una vez impugnada la resolución administrativa y al considerar el juzgador pluripersonal que la falta cometida había prescrito y que, por lo tanto, ya no correspondía el ejercer la facultad disciplinaria, ordena el pago de indemnizaciones por despido intempestivo.

Juicio No. 01371-0044-2015, sentencia del 4 de agosto de 2015, se dijo:

En ese contexto para resolver el presente trámite es importante establecer que el actor se encuentra bajo el régimen de la Ley Orgá-

nica de Empresas Públicas LOEP, en razón que, por su actividad de Agente Civil de Tránsito, le ubica bajo la modalidad de Servidor Público de la Empresa...” “En relación a la Impugnación realizada por el señor D. P. a la Resolución de visto bueno solicitado por el Dr. A. A., Gerente General de la Empresa EMOV EP, el Inspector del Trabajo del Azuay, doctor E. S., el 24 de noviembre de 2014, las 09H15, dicta la Resolución, concediendo el visto bueno a favor de la Empresa EMOV EP, a efecto de que se pueda dar por terminada la relación laboral existente entre las partes; en virtud del Art. 183 del Código del Trabajo, que establece que la resolución del Inspector del Trabajo, no quita el derecho de acudir ante el Juez del Trabajo, pues, sólo tendrá valor de informe que se lo apreciará con criterio judicial; del Art. 31 del Código Orgánico de la Función Judicial que se refiere al Principio de Impugnabilidad en sede judicial de los Actos Administrativos; y del Art. 173 de la Constitución de la República, no cabe duda de que el trabajador tiene derecho a impugnar dicha resolución administrativa; correspondiendo a este Tribunal analizar dicha Resolución para determinar si procede la objeción realizada.”

“EXCEPCIÓN DE PRESCRIPCIÓN EN EL VISTO BUENO.—La Prescripción de la Acción, como se exceptiona el accionado del visto bueno señor D. P., [...] es en relación a toda la acción materia del trámite de visto bueno, [...] y no como ha interpretado el Inspector del Trabajo que se refiere únicamente a los hechos ocurridos el 28 de agosto de 2014. El Inspector ha realizado una interpretación con la rigidez del marco reducido del texto y no de acuerdo con los alcances y proyecciones de la institución jurídica de la Prescripción, privándole de la justicia al accionado del visto bueno. El Inspector debía considerar lo lógico que es en esencia el derecho, más aún su interpretación, en la doctrina, en la jurisprudencia, lo que nos obliga a liberarnos de la rigidez textual de la ley, la lógica busca la realidad objetiva de lo que la norma prevé tutelar en el ámbito de la estructura social vigente. [...] Este hecho supera los 30 días desde que tuvo conocimiento el empleador y quienes hacen las veces de empleador de la conducta irregular del ACT D.P para presentar el trámite de visto bueno, al igual que los demás hechos por el que se ha iniciado el trámite de visto bueno, al ser notificado el servidor recién el 21 de octubre de 2014, por lo que

opera la Prescripción Liberatoria para presentar la Acción de Visto Bueno, apartándonos del análisis que hace el Inspector del Trabajo⁷. **PRETENSIONES DEL ACTOR.**—En razón de que el Tribunal de la Sala ha aceptado la Impugnación al Visto Bueno realizado por el actor de este trámite, le correspondía justificar a la accionada haber cumplido con sus obligaciones, por lo que, se procede a analizar los reclamos el actor: [...] 6.c-) El pago de Indemnización por Despido Intempestivo, y bonificación por Desahucio según los Arts. 188 y 185 del Código del Trabajo no proceden por el análisis realizado, ya que el actor se encuentra bajo el régimen de la LOEP, y no está sujeto al Código del Trabajo, consecuentemente no le corresponde. 6.d-) La pretensión de indemnización por despido intempestivo conforme el Art. 111 del Reglamento Interno de Administración del Talento Humano de la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP, al ser el señor D. P. un Servidor Público, en su calidad de Agente Civil de Tránsito, procede.

Además de disponer el pago de indemnización y no la restitución, también es importante este pronunciamiento en cuando aplica el régimen de supletoriedad del Código del Trabajo únicamente. Al existir en el Reglamento Interno de la Empresa regulaciones al respecto del despido, corresponde aplicar estos. Sólo cuando no existe regulación sobre este particular, se aplica las del Código del Trabajo.

3.5 El papel del Ministerio del Trabajo en el talento humano de las Empresas Públicas

Conforme ordena la Constitución, corresponde al Estado la obligación de impulsar el empleo y el respeto a los derechos laborales (artículo 284 numeral 6), así como garantizar el derecho al trabajo en todas sus modalidades en relación de dependencia o autónomas (artículo 325); tarea que la desarrolla a través del actual Ministerio del Trabajo al cual, conforme el numeral 1 del artículo 154 de la Constitución corresponde: Ejercer la rectoría de las

7. Aplica el Tribunal la prescripción en los términos del artículo 636 del Código del Trabajo. Entendemos por la supletoriedad del artículo 33 de la LOEP, al no existir norma expresa sobre este tema.

políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión.

En este sentido, el artículo 17 de la LOEP, establece que el actual Ministerio de Trabajo, a través de firmas externas especializadas realizará el control posterior (ex post) de la administración del recurso humano y remuneraciones, conforme a las normas y principios previstos en esta Ley y las demás normas que regulan la administración pública.

Por lo tanto, por mandato constitucional y legal, el Ministerio de Trabajo ejerce el papel del Estado de tutela de los derechos de los trabajadores en las Empresas Públicas, y se halla autorizado para controlar el cumplimiento de sus obligaciones ejerciendo su facultad sancionadora. Lo cual no se debe confundir con el papel ex post al respecto de la “administración del talento humano y régimen remunerativo”, como expresamente señala la norma.

En conclusión el Ministerio de Trabajo ejerce un control concurrente al respecto de las Empresas Públicas, (ex ante) de control en el cumplimiento de derechos laborales durante la vigencia de una relación individual de trabajo; y, (ex post) al respecto de la administración del talento humano y régimen remunerativo.

3.5.1 El régimen remunerativo en las Empresas Públicas

Por parte de la Administración de las Empresas Públicas se ha debatido la obligatoriedad de aplicar o no los acuerdos emitidos por el Ministerio del Trabajo en los que establecen el régimen remunerativo en el sector público. Sobre esto, la Procuraduría General del Estado teniendo como consultante a la Empresa Pública Hidroequinoccio EP, que pregunta:

¿Es competencia del Directorio de Hidroequinoccio EP; autorizar y mantener, a partir de enero de 2014, el pago por el valor de \$4.00 dólares que hasta diciembre del 2013, se lo venía realizando, correspondiente al derecho de alimentación de su personal; talento humano que está regido por la Ley de Empresas Públicas y su Reglamento Interno de Trabajo, sin que ello contravenga la NORMA SUSTITUTIVA A LA NORMA QUE REGULA EL SERVICIO DE ALIMENTACIÓN PARA LAS Y LOS SERVIDORES PÚBLICOS, publicada en el Registro Oficial No. 48 de fecha 31 de

julio de 2013, mediante Resolución no. MRL-2013-0127 expedida por el Ministerio de Relaciones Laborales; norma ésta, cuyo ámbito de aplicación cubre todas las entidades reguladas por la Ley Orgánica de Servicio Público, con la excepción hecha en el último inciso del artículo 3 que, como dejo anotado, prescribe: “En las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas”?

Se pronuncia:

La Norma Sustitutiva a la Norma que regula el Servicio de Alimentación para las y los Servidores Públicos, se expidió mediante acuerdo número MRL-2013-0127 del Ministerio de Relaciones Laborales, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 48 del 31 de julio de 2013; su artículo 2 establece su ámbito de aplicación, referido a las entidades públicas comprendidas en el artículo 3 de la LOSEP.

Sin embargo, el inciso final del artículo 3 del LOSEP tiene el siguiente tenor: En las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

La Disposición Transitoria Segunda de la citada Norma Sustitutiva, que constituye objeto de su consulta prohíbe a las entidades públicas, sujetas al ámbito de aplicación de la Norma, suscribir contratos destinados a la provisión de servicios de alimentación para sus servidores...

De acuerdo a las disposiciones legales referentes a la gestión del Talento Humano contenidas en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas es responsabilidad del Directorio de cada EP expedir las normas internas de administración destinadas al efecto. [...] Del análisis jurídico efectuado se desprende que, de acuerdo con el inciso final del artículo 3 de la LOSEP, en armonía con el artículo 2 de la Norma Técnica sustitutiva a la Norma que regula el Servicio de Alimentación, para las y los Servidores Públicos dicha normativa no es aplicable a las empresas públicas.

Según el artículo 17 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, compete al Directorio de dichas, entidades regular las gestiones

del talento humano; en consecuencia, es de exclusiva responsabilidad de ese órgano colegiado, la forma y monto que se confiera al servicio de alimentación en beneficio del personal de las empresas públicas.

Sobre el tema se tiene un pronunciamiento interesante por parte de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en el cual analiza la no obligatoriedad de aplicar estos valores, por parte de las Empresas Públicas.

En el Juicio 01353-2013-0484 seguido por Pablo J. en contra de la Empresa Pública Municipal de Servicios de Cementerio, Salas de Velación y Exequias EMUCE EP, el señor Pablo J. demanda la homologación conforme el Acuerdo Ministerial MRL-2010-00022, es decir, demanda el reconocimiento de los valores que esta disposición Ministerial ordena se paguen.

La Sala Laboral para justificar la no aplicación de dicha norma y por lo tanto, la improcedencia del reclamo y la libertad de las Empresas Públicas de fijar el régimen remunerativo, aclara:

4.- El Acuerdo Ministerial No. MRL- 2010-00022 de fecha 4 de febrero de 2010, en su parte considerativa, tiene como origen el Art. 111 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones de Sector Público -LOSSCA que ha facultado a la anterior SENRES-luego Ministerio de Relaciones Laborales, revisar la escala de remuneraciones mensuales unificadas de los servidores de la INSTITUCIONES, señaladas en el art. 101 de la LOSSCA, sobre los justificativos técnicos y presupuestarios. Que el Ministerio de Finanzas mediante Oficio No. MF-SIP-CDPP-2010-0215 del 26 de enero del 2010, de conformidad con la competencia que le otorga el literal l) del art. 135 de la codificación de la LOSSCA, ha emitido el dictamen presupuestario favorable para la sustitución de los valores de la Escala de Remuneraciones Mensuales unificadas mediante Resolución No. SENRES- 2009-00085 publicada en el R.O. No. 580 del 29 de abril del 2009. Que este Acuerdo regirá a partir del 1 de enero de 2010, se aplicará con los recursos institucionales, para lo cual de ser el caso esa cartera de Estado efectuará las respectivas modificaciones presupuestarias. El Art. 3 de la Ley Orgánica del Servidor Público, (con vigencia del 6 de octubre del 2010 posterior a la LOSSCA) establece el ámbito de aplicación Obligatoria de esta Ley en materia de recursos humanos y remuneraciones en la administración públi-

ca, excluyéndole a las Empresas Públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, para lo cual se aplicará lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. El art. 83 de la LOSEP, en el Título VI que trata de la CARRERA DEL SERVICIO PÚBLICO, les excluye de la carrera del servicio público al personal de las empresas sujetas a la Ley Orgánica de Empresas Públicas. Incluso el Art. 94 y siguientes de la LOSEP, en el Título VIII que trata del Ámbito y Objeto de las remuneraciones e indemnizaciones del Sector Público, dice que las disposiciones de este título son de aplicación obligatoria en las INSTITUCIONES, ENTIDADES y ORGANISMOS del sector Público determinadas en el Art. 3 de esta Ley, con las excepciones previstas en este art., y en general en esta ley. El art. 100 de la mencionada LOSEP, en la parte pertinente que trata de la escala de remuneraciones unificadas, establece que serán aprobadas mediante resolución expedida por el Ministerio de Relaciones Laborales, previo informe favorable del Ministerio de Finanzas, pero con relación a las Instituciones Públicas, Entidades y Organismos del Sector Público. 5.-) El Art. 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, define a estas Empresas como personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión. El título VI de la LOEP, trata de la Gestión del talento Humano de las Empresas Públicas. El Art. 17 de esta Ley, regula un procedimiento especial para la designación y contratación de su personal conforme los principios y políticas de esta ley, la codificación del Código del Trabajo, y las Leyes que regulan la administración pública. Por lo tanto, el Directorio aplicando esta ley, expedirá las normas internas de administración del talento humano, entre lo que regularán las remuneraciones. Y en el inciso 6) del Art. en referencia dice que "... El Ministerio de Relaciones Laborales, a través de firmas externas especializadas realizará el control posterior (ex post) de la administración del recurso humano y remuneraciones, conforme a las normas y principios previstos en esta Ley y las demás normas que regulan la administración pública. El informe de dicha firma será puesto en conocimiento del Directorio, para que este disponga las medidas correctivas que sean necesarias, de ser el caso". El Art. 20 de la LOEP, establece que la administración del talento humano que desarrollan las empresas públicas estarán basados en los siguientes principios: 3) Equidad remunerativa que permita el establecimiento

de remuneraciones equitativas para el talento humano de la misma escala o tipo de trabajo, fijadas sobre la base de los siguientes parámetros: funciones, profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia...". El Art. 30 de la LOEP, en su numeral 1) dice: "...Cualquier incremento salarial se efectuará exclusivamente previa evaluación del desempeño realizada por la administración de la empresa con el apoyo de firmas externas especializadas y en consideración de la capacidad económica de la empresa..." 6.-) De lo expuesto el Acuerdo Ministerial No. MRL-2010-00022 no es aplicable para el actor de este trámite, por cuanto la escala a la que se hace alusión es aplicable para el personal de las Instituciones que forman parte de la Administración Pública, quedando exentos el personal de las Empresas Públicas a la que pertenece el señor Pablo J., y por lo tanto lo relacionado con su remuneración está sujeto a las disposiciones analizadas de la Ley Orgánica de Empresas Públicas LOEP, esto es, cualquier incremento salarial se efectuará exclusivamente previa evaluación de desempeño por la administración de la Empresa con el apoyo de firmas externas especializadas y en consideración a su capacidad económica, y luego el Informe de dicha firma será puesto en conocimiento del Directorio, para que éste disponga las medidas correctivas que sean necesarias de ser el caso. El control del Ministerio de Relaciones Laborales, es posterior (ex post), y de autos no se ha justificado que se haya seguido ese procedimiento, lo que el actor requiere en su petitorio de demanda es que se le reconozca la Homologación Salarial conforme el Acuerdo Ministerial No. MRL-2010-00022, desde enero del 2010, sin que dicho Acuerdo le favorezca por el análisis antes realizado al respecto. La reclasificación del actor del presente trámite aún no está con las medidas correctivas necesarias para la Homologación Salarial efectuada en la Empresa EMUCE EP. Lo que consta del proceso a fs. (518) es la recomendación por el Ministerio de Relaciones Laborales del 07 de junio del 2012, realizada al levantamiento de descripción y perfil de puestos como referente para la consolidación del manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucional. 7.-) El presente trámite se ha efectuado respetando y garantizando la Tutela Judicial Efectiva, el Debido Proceso, el Derecho a la Defensa, contemplados en los Arts. 75, de la Constitución de la República, Art. 23 del Código Orgánico de la Función Judicial, se ha adecuado la conducta

del juez en el cumplimiento de su misión a la normativa del marco constitucional, legal, en atención a la supremacía y jerarquía de sus normas. Y además respetando y garantizando el cumplimiento del Art. 82 de la Constitución de la República que reconoce el derecho a la seguridad jurídica dentro de todo litigio judicial en la medida en que se garantice el derecho de rebatir las pruebas y que no vaya en desmedro del derecho fundamental de las partes que intervienen dentro del proceso, y aplicando normas previas, claras y públicas. No se ha vulnerado el Art. 326, numeral 4 de la Constitución de la República, que dice "...A trabajo de igual valor corresponderá igual remuneración..." por las razones antes expuestas, esto es porque aún la homologación salarial pretendida por el actor no se ha configurado conforme las disposiciones de la Ley Orgánica de las Empresas Pública, LOEP, normativa bajo la que se encuentra tutelada el actor del presente trámite. Conforme el art. 315 de la Constitución de la República, las Empresas Públicas se regularán de acuerdo a la ley, y funcionarán con autonomía financiera, económica, administrativa, con criterios empresariales, económicos, sociales, bajo un régimen específico, diferente para el que se dicta el Acuerdo No. MRL. -2010-00022, de enero de 2010, [...] Por lo expuesto, el Tribunal de la Sala de lo Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay: "ADMINISTRANDO JUSTICIA, EN NOMBRE DEL PUEBLO SOBERANO DEL ECUADOR, Y POR AUTORIDAD DE LA CONSTITUCION Y LAS LEYES DE LA REPÚBLICA", Desecha el Recurso de Apelación presentado por el señor Pablo J., acepta la Adhesión de la accionada, y resuelve la consulta, confirmando la sentencia del juez de instancia. Sin costas ni honorarios que regular en esta instancia.

En consecuencia y como pronunciamiento principal, tanto de la Procuraduría General del Estado, como de la Corte Provincial de Justicia del Azuay: que las resoluciones del Ministerio del Trabajo, al respecto del régimen remunerativo, incluido techos y límites, no son aplicables a las Empresas Públicas.

El control al régimen remunerativo del Ministerio del Trabajo es expost, y de responsabilidad del Directorio de cada empresa el fijar estos rubros, lo cual deberíamos entender de acuerdo al presupuesto de cada Empresa.

3.5.2 El control de la Contraloría General del Estado y la concurrencia con el Ministerio del Trabajo

El artículo Art. 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado señala que: "Se entenderán por recursos públicos, todos los bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título, realicen a favor del Estado o de sus instituciones, personas naturales o jurídicas u organismos nacionales o internacionales". Por lo tanto, y en vista de esta definición, lo administrado por las Empresas Públicas, sea cual sea el origen: presupuesto general del estado, endeudamiento o cualquier forma de financiamiento prevista en la LOEP, es sujeto de control por parte de la Contraloría General del Estado.

El artículo 47 de la LOEP, regula los controles a los que están sujetas las Empresas Públicas:

1. A la Contraloría General del Estado. 2. A la unidad de auditoría interna de la Empresa Pública. 3. Al Consejo de Participación Ciudadana.

En conclusión, lo desarrollado en el numeral anterior, no excluye el control por parte de la Contraloría General del Estado del manejo de recursos públicos por parte de las Empresas Públicas. Por lo tanto, al respecto del control de recursos destinados a remuneraciones existe concurrencia entre el Ministerio del Trabajo y la Contraloría.

CAPÍTULO 4

COMPETENCIA PARA EL CONOCIMIENTO DE LOS CONFLICTOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS



4.1 Consideraciones generales

Las Empresas Públicas, en el cumplimiento de su objeto, se relacionan jurídicamente, ya sea por sus hechos, por sus actos o por sus contratos, con una diversidad de personas y en diferentes campos: usuarios, clientes, consumidores, obreros, servidores, como arrendador, como arrendatario, con otras instituciones del Estado, como contratante, como contratista, como acreedor, como deudor, etc.

Miguel Marienhoff, en su obra *Tratado de Derecho Administrativo*, expone que: "En ejercicio de su personalidad y en cumplimiento de sus fines, las Empresas del Estado entran en relaciones con terceros. Resulta interesante entonces, establecer cuál es la situación de esos terceros frente a dichas empresas". Para definir a estos terceros, establece que serán todas las personas naturales o jurídicas -de derecho privado o público- extrañas a la respectiva empresa del Estado, o que, formando parte del personal de ésta, reclamen contra la misma, derechos particulares o propios. Agregando que, en este último caso, deberá reputarse "tercero", por ejemplo, el servidor que reclame por sanciones disciplinarias impuestas, o por haberes o indemnizaciones laborales. Aclara Marienhoff, que entre estos *terceros* pueden figurar los *usuarios*, en el supuesto de que la entidad tenga a su cargo la prestación de un servicio público. También los *acreedores* de ella, surgidos como consecuencia de relaciones extracontractuales, contractuales o legales, etc. Las relaciones de la empresa con los *usuarios* del servicio público prestado por aquella, se rigen por el derecho privado o comercial, sin perjuicio de la obvia injerencia del derecho público, derivado éste del régimen jurídico propio del servicio público. El profesor advierte que si los *terceros* fuesen *acreedores* de la empresa del Estado, sus recíprocas relaciones han de regirse: a) Por el derecho civil, en el supuesto, por ejemplo, de obligaciones cuasidelictuales (en nuestro caso, la Constitución de la República, en el Art. 11 numeral 9, establece la obligación de reparar las violaciones a los derechos); b) Por el derecho civil o comercial, o por ambos, o por el derecho administrativo o por el derecho laboral, en el supuesto de obligaciones contractuales; c) Tratándose de *acreedores* de la empresa del Estado, cuyo vínculo contractual con ella derive de una relación de empleo, los mismos quedarán sujetos al derecho administrativo o al derecho laboral; d) Por leyes especiales, en el supuesto de que la obligación a cargo de la empresa del Estado, surja de una ley específica. Termina el

profesor argentino esta idea, al observar que los acreedores de las Empresas Públicas pueden ejercitar contra éstas, todas las acciones reconocidas por el ordenamiento jurídico, con las salvedades propias de la injerencia del derecho público. Ejemplificando esto: los acreedores de una empresa del Estado no pueden pedir la quiebra de ésta. (Marienhoff, 2003:107)

El derecho al acceso a la justicia y a la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos e intereses, implica, como requisito mínimo de ejercicio de este derecho, la claridad para determinar a qué jurisdicción corresponde el conocimiento de las pretensiones.

El crecimiento de las Empresas Públicas con un gran abanico y variado objeto y campo de acción sumado a lo relativamente nuevo de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, la falta de expedición de su Reglamento General, la imprecisa redacción de la Disposición General Primera y al no haberse hecho por parte del legislador, ningún tipo de diferencia entre una y otra empresa de acuerdo a su objeto o actividad (servicio públicos, sector estratégico, industrial y comercial), da lugar a una serie de dificultades al momento de determinar la jurisdicción a la que corresponde un pleito.

El fuero laboral: Tiene como objeto conocer y resolver los conflictos individuales provenientes de las relaciones laborales.

El fuero civil: La jurisdicción civil tiene como objeto el conocimiento, en general, de los asuntos de derecho privado, como: comerciales, mercantiles, societarios, de seguros, etc.

La Jurisdicción Contencioso Administrativa: El tratadista colombiano Carlos Betancur Jaramillo, al referirse al tema, dice: la materia contencioso administrativa

[...] está constituida por el conflicto jurídico surgido entre el administrado y la administración, en torno a la actividad de ésta considerada como desconocedora del ordenamiento jurídico general o de los derechos subjetivos de aquél y planteado ante un organismo independiente que debe decidirlo mediante una sentencia, aplicando reglas propias. Así, el contencioso da la idea de contradicción o desacuerdo en la valoración jurídica de un acto, hecho o contrato de la administración. (Betancourt, 1994:31)

La delimitación entre estos regímenes, al tratarse de conflictos por y contra Empresas Públicas, no ha sido muy amistosa. Su delimitación ha

generado conflictos de competencia, generalmente negativa, entre la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y los Jueces Civiles y Laborales.

Las legislaciones y doctrina que quedan anotadas en este trabajo, insisten en que dicha discusión en gran medida, encuentra solución con el objeto que desempeña la Empresa Pública. Cuanto estas dediquen su actividad a asuntos comerciales o industriales, sus relaciones son de derecho privado. Jesús González Pérez, ejemplifica:

Lo que dependerá, fundamentalmente, del tipo de servicio que presta: si el servicio encomendado a la entidad es, por ejemplo, la reforma agraria, es incuestionable que toda la actividad encaminada a expropiar, concentrar o parcelar la tierra, estará sujeta al Derecho administrativo y participará de aquella prerrogativa; si el servicio encomendado es de transporte de viajeros, la actividad estará sujeta al Derecho Privado. (González, 1984:199-200)

Al referirse a las prerrogativas, cita a la "presunción de legitimidad y gozar del privilegio de la ejecutoriedad". Concluye el autor en que: la posible sujeción al Derecho Administrativo se planteará, no en cuanto son empresas públicas, sino en cuanto realicen actos que puedan imputarse a la administración pública. (González, 1984:199-200)

El mismo autor agrega que cuando la actividad es netamente privada, propia de la empresa privada, la entidad a la que se confía, sin duda, es una persona jurídica privada, al igual que cualquier otra del sector privado. Que el capital sea público, implica únicamente asuntos de control y ciertas especificidades en el funcionamiento de la entidad. Por lo que sus relaciones: mercantiles, con usuarios, personal, están sujetas al derecho común que rige las relaciones entre particulares. (González, 1984:200)

Gordillo pone en duda la efectividad de la tutela, cuando todos los conflictos de las Empresas Públicas son de conocimiento de la jurisdicción contencioso administrativa:

La cuestión tampoco depende, a nuestro juicio, de que el control jurisdiccional se realice a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, de la jurisdicción ordinaria u otra específica donde la hay. A lo sumo podría señalarse, que donde el control jurisdiccional sobre las empresas públicas es efectuado por la jurisdicción civil o

comercial ordinaria, existe mayor vigor en el control, al tratar a la empresa al menos como otro comerciante más; en cambio, en cuanto al control queda a cargo de jueces con competencia específica en materia administrativa, tiende a predominar la tendencia a asimilar la empresa pública a la administración pública, concediéndole en forma expresa o implícita alguno de los privilegios y prerrogativas de esta, en detrimento de su control jurisdiccional. (Gordillo, 2014:100)

Brewer-Carías, al analizar el cambio acontecido en Venezuela, de un régimen de sometimiento a la jurisdicción ordinaria civil, mercantil o del trabajo por el sometimiento exclusivo a la Jurisdicción Contencioso Administrativo, a partir del 1 de enero de 1977, indica: “este fuero a favor de las empresas públicas -concluye- no parece convincente”. (Brewer-Carías, 1984:199-200)

El problema es cómo fijar reglas que den seguridad jurídica, al momento de establecer cuando estamos frente a un vínculo de naturaleza pública o uno de naturaleza privada y en consecuencia, la vía jurisdiccional adecuada para resolver un conflicto.

Alfonso Nava Negrete, en su trabajo, *Contratos Privados de la Administración Pública* expone que:

hoy es indiscutible que la Administración Pública celebra contratos administrativos y contratos privados. Su utilización obedece a la complejidad de las necesidades generales o colectivas que tiene que atender y satisfacer la administración. Obligada a emplear o a servirse de los instrumentos jurídicos que le proporciona el Derecho, frecuentemente se coloca en la situación jurídica de los particulares y celebra contratos privados. ¿Cómo saber si el contrato celebrado es administrativo o privado? ¿Cómo se descubre que la Administración quiso celebrar un contrato de derecho común? (Nava, 1963:19)

Para contestar estas preguntas, establece criterios para determinar si un contrato es administrativo o privado: (Nava, 1963:19)

1. Por determinación de la Ley.
2. Por libre voluntad de las partes.
3. Por el objeto o por la naturaleza misma del contrato

Juan Carlos Cassagne, anota que el régimen de contrataciones se caracteriza por lo general fundamentado en estas pautas:

- a) Los suministros y demás contratos mencionados en la Ley -obras públicas- el procedimiento de contratación y los contratos que se celebren por aplicación del mismo revestirán carácter administrativo;
- b) Tratándose de ventas de bienes de su producción o de relaciones con terceros que impliquen la prestación de un servicio público industrial o comercial de utilización facultativa (ej.: transporte) la relación jurídica emergente estará regida, en punto a su objeto, por el derecho privado.

Analiza, que en este tipo de contratos (de objeto civil o comercial) puede aparecer una cláusula considerada exorbitante de derecho privado, pero tal circunstancia no transforma el contrato en administrativo, sino que sólo indica una nueva injerencia del derecho público -por voluntad de las partes- en un contrato esencialmente privado. (Cassagne, 1998:392 y 393)

La calificación jurídica del acto, hecho o contrato, nos remitiría a conocer la competencia del Juez, en caso de existir controversias -administrativo o civil-.

4.2 Conflictos laborales en sede judicial

Al ser el tema de este trabajo principalmente en el ámbito laboral, orientaremos a desarrollar con mayor amplitud el régimen de controversias a esta área. La actual discusión sobre la naturaleza jurídica de los actos, hechos y contratos de las Empresas Públicas por la Disposición General Primera de la LOEP, nos llevaría a un amplio análisis del régimen de controversias en otras áreas, por lo que, en este trabajo, sólo me limito a comentarlos.

A la vigencia de la LOEP, se generaron varias dudas sobre el alcance de los Arts. 29 y 32. Casi sin sustento alguno, operadores judiciales y administrativos, entendieron esta norma como un sometimiento al régimen y derechos del Código del Trabajo, bajo la poco sustentada teoría, que el régimen se constituye por tener la competencia los Jueces del Trabajo para

conocer los conflictos. Dicho en otras palabras, se dificultó entender que el Juez del Trabajo conozca conflictos originados en norma diferente que al Código del Trabajo.

En alguna audiencia, personalmente se pudo escuchar lo siguiente, por parte de un Juez: “Es difícil entender, que ahora, los Jueces del Trabajo, ya no tengamos en la mesa únicamente el Código del Trabajo”. Haciendo referencia que, con la competencia asumida para conflictos en las Empresas Públicas, deberán hacerlo bajo el amparo de las reglas de la LOEP, de sus Reglamentos Internos y de las normas de la administración pública.

El Art. 32 de la LOEP, es claro en indicar que las controversias que se originen en las relaciones laborales entre las Empresas Públicas y sus servidores de carrera u obreros, serán resueltas por la autoridad del Trabajo o los Jueces del Trabajo competentes.

El Art. 29 *ibídem*, a su vez, dispone que, para efectos de competencia y procedimiento en las relaciones contractuales, generadas entre las Empresas Públicas y servidores de carrera y obreros se sujetará al Art. 568 y siguientes del Código del Trabajo. Normas estas últimas, que sin embargo han perdido vigencia con las regulaciones del COGEP.

Como quedó anotado, el régimen laboral es de tres tipos: Servidores de libre designación y remoción, servidores de carrera y obreros. Las dos normas: 29 y 32, sin embargo, regulan únicamente el régimen de los dos últimos sin mencionar al primero.

Esta regulación, sin lugar a duda establece que los conflictos entre servidores de carrera y obreros son de conocimiento de los Jueces del Trabajo. Asunto que incluso mereció pronunciamiento de la Corte Constitucional, en la *SENTENCIA No. 007-11-SCN-CC, dentro del CASO No. 0086-10-CN de fecha 31 de mayo de 2011*. Que tiene como antecedente la providencia del 14 de octubre de 2010, del abogado Samuel González Franco, Juez del Juzgado Segundo de Garantías Penales de Esmeraldas, quien dispuso remitir el proceso en consulta a la Corte Constitucional, para que se pronuncie acerca de los Arts. 29 y 31 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, estarían en contradicción con la prescripción del Art. 229 de la Constitución de la República, en lo concerniente a la competencia de los jueces y al régimen jurídico aplicable para la solución de las controversias de las servidoras y servidores públicos de carrera.

La Corte, al declarar la constitucionalidad, precisa que:

En este sentido, la Corte Constitucional encuentra que el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas no vulnera el artículo 229 de la Constitución, sino que en su lugar ha establecido un régimen propio y especial para el personal de empresas públicas, razón por la cual no cabe distinguir una jurisdicción para los servidores y otra para los obreros, cabiendo una sola jurisdicción (la de los jueces laborales, en virtud del artículo 568 del Código del Trabajo), que guarda concordancia con la remisión específica que el artículo 315 de la Constitución de la República en el inciso segundo confiere a la ley para la regulación de empresas públicas. Además, no existe la aparente antinomia entre la Ley Orgánica de Empresa Pública y la Ley Orgánica de Servicio Público, pues esta última, en los artículos 3 inciso final, 56 penúltimo inciso, 57 último inciso y 83 literal k) ha reconocido el régimen propio y especial del personal de empresas públicas.

En tal virtud, al establecerse una sola jurisdicción en el artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas no se contraría la Carta Magna, más aún cuando en el ámbito jurisdiccional es sabido que la competencia nace de la ley.

A pesar de la claridad de la norma, pero por lo novedoso del sometimiento de conflictos de un servidor público al Juez del Trabajo, se han generado conflictos de competencia entre la Jurisdicción Contencioso Administrativa y los Jueces del Trabajo. Resultando en la gran mayoría de sus casos a favor de la jurisdicción laboral. Incluso para el control de legalidad de los actos de ejecución de la facultad disciplinaria, conforme se verá en los casos analizados en líneas posteriores.

Los Arts. 29 y 32 de la LOEP, refieren al régimen de obreros y servidores de carrera, sin especificar la situación de los servidores de libre designación y remoción. Silencio de la norma, que genera dudas en su aplicación, más adelante se analizará un caso de conflicto negativo de competencia en esta situación, en el que tanto el Tribunal Contencioso Administrativo como el Juez del Trabajo se niegan a conocer el litigio, argumentando en el primer caso, una lectura general de la norma, y en el segundo, la omisión al incluirlos.

El profesor Miguel Marienhoff, en la obra citada *Tratado de Derecho Administrativo*, advierte que uno de los puntos donde con más claridad se observa la interferencia entre el derecho privado y el derecho público en materia de empresas del Estado, es el referente al “personal” que presta servicios

en tales empresas. Analiza el maestro, que la doctrina y la jurisprudencia son uniformes, en que la actividad de aquellas entidades debe regirse, en lo posible, por el derecho privado, tanto más tratándose de casos en que no sea indispensable recurrir a las reglas o normas especiales del derecho administrativo. Entonces, por esta razón -analiza- la doctrina hace la siguiente distinción, en lo atinente al derecho aplicable: la relación de servicio de las empresas del Estado con su *“personal subalterno”* se rige por el derecho privado; en cambio, el *personal dirigente o superior* queda sometido al derecho público. Agrega que la jurisprudencia, en su caso, ha seguido igual criterio. Así, la Corte Suprema de Justicia Argentina ha declarado que, si el actor no integraba las autoridades de la empresa, ni tenía a su cargo funciones de dirección, gobierno o conducción ejecutiva, en el caso no mediaba relación jurídica de empleo público. (Marienhoff, 2003:202)

Por lo tanto, siguiendo esta línea doctrinaria, considero que los conflictos de los servidores de carrera y obreros, los conoce el Juez del Trabajo. Por la exclusión de las normas del Art. 29 y 32 de la LOEP sobre los de libre designación y remoción, los conflictos de éstos, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

4.3 Conflictos por la terminación de la relación laboral

Cuando un servidor de carrera de una Empresa Pública incurre en incumplimientos que motiven la terminación del vínculo laboral ¿procede un sumario administrativo, conocido y resuelto por la propia empresa, o un visto bueno conocido y resuelto por un Inspector del Trabajo?

Esta duda se profundiza, por la concepción que manteníamos de servidor público y su sometimiento a un régimen disciplinario propio. Discusión que a nuestro criterio queda superada, cuando los Arts. 3 inciso final, y 83 literal k) de la Ley Orgánica de Servicio Público, excluyen de sus regulaciones al personal de las Empresas Públicas. En relación con el Art. 32 de la LOEP que al regular la solución de controversias, indica que las que se originaren con los servidores de carrera deben ser resueltas por la autoridad del trabajo o por los jueces del trabajo.

Por lo tanto, esta expresión “por la autoridad del trabajo o por los jueces del trabajo”, debe ser entendida en la medida que los conflictos en sede

administrativa, son competencia de los Inspectores del Trabajo. En consecuencia, para terminar la relación laboral, por causas legalmente justificadas, corresponde al Inspector del Trabajo conocer y resolver la petición.

Asunto que incluso motivó pronunciamientos del Ministerio del Trabajo. Mediante oficio número 6340 del 5 de septiembre del año 2012, el Señor Viceministro de Trabajo y Empleo del -en ese entonces- Ministerio de Relaciones Laborales se dirige al representante de los ex empleados de TAME EP, quien ante la consulta de: "Solicitamos su gentil pronunciamiento escrito, sobre el marco legal y forma de indemnización que debió ser aplicado por la empresa TAME EP", señala:

el régimen disciplinario y sancionatorio a aplicar tiene que ser el previsto en el Código del Trabajo. Sin embargo, esto no significa que el servidor de carrera este sujeto a las normas del Código del Trabajo, o que por este hecho adquiera derechos de un trabajador u obrero sujeto al Código del Trabajo. En consecuencia, para la terminación de la relación laboral con el servidor público de carrera y obreros de una empresa pública, se deberá observar lo que dispone el Código del Trabajo en lo pertinente al visto bueno y al despido intempestivo.

Esta remisión al Código del Trabajo para la aplicación del régimen disciplinario que hace la Ley Orgánica de Empresas Públicas, tiene como consecuencia que en el caso de despido intempestivo el trabajador o servidor de carrera de la empresa pública, tengan derecho a percibir la indemnización contemplada en el Art. 188 del Código del Trabajo.

Sin embargo, en el caso de producirse un despido intempestivo de un servidor de carrera, este no tiene derecho a recibir, la parte proporcional de la jubilación patronal, de acuerdo con el Art. 188 del Código del Trabajo, ni al pago de la jubilación patronal prevista en el Art. 216 del mismo Cuerpo Legal, puesto que este es un derecho que se adquiere por tener la calidad de trabajador u obrero bajo relación de dependencia, y sujeto al Código del Trabajo.

En consecuencia, los servidores de carrera que estén sujetos a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, y que sean objeto de despido intempestivo no tienen derecho a la jubilación patronal completa ni proporcional.

Las causales y trámite son las determinadas en los Arts. 172, 173 y 621 del Código del Trabajo, por la supletoriedad dispuesta en el Art. 33 de la LOEP. Sin embargo, de esta afirmación que realizamos, se genera la duda si las prohibiciones constantes en el Art. 31 de la LOEP, constituyen también causa de visto bueno.

Sobre el tema, el Ministerio del Trabajo en oficio número 1394, del 11 de marzo de 2013, al absolver la consulta del Alcalde de Cuenca, determinó que:

Dentro de la normativa interna de cada empresa pública puede el Directorio establecer otras causales de visto bueno a más de las previstas en el Código del Trabajo”. Responde: “No es procedente establecer otras causales de visto bueno que las determinadas en los artículos 172 y 173 del Código del Trabajo, por lo que conforme al Art. 172 del referido texto legal, el empleador podrá fundamentar su petición de visto bueno en las siguientes causales:

El Art. 31 de la Ley Orgánica de Empresa Pública, establece prohibiciones para servidores de carrera y obreros, cuya sanción de acuerdo con la referida norma es la separación del cargo sin derecho a indemnización; por lo tanto, ¿se consideran estas prohibiciones como causales adicionales de visto bueno a las previstas en el Código del Trabajo? De ser así, ¿es necesario que consten como causales de visto bueno en la normativa interna de cada empresa pública”. Responde: “Las prohibiciones determinadas en el artículo 31 del LOEP, no pueden considerarse como causales adicionales de visto bueno, pues como queda señalado en la respuesta precedente el empleador o el trabajador no pueden alegar otras causales de visto bueno que las determinadas en el Código del Trabajo.

Este pronunciamiento es relevante al momento del ejercicio de la facultad disciplinaria del empleador ante el Inspector del Trabajo. Queda claro, que el sustento de un visto bueno puede ser exclusivamente en los términos del Art. 172 de Código del Trabajo, sin que las otras prohibiciones de la Ley puedan considerarse como causa para sustentar o pedir el visto bueno.

4.4 Resolución de conflictos en sede Administrativa mediante los recursos del ERJAFE y del COOTAD

La falta de regulación expresa y la discusión sobre la naturaleza jurídica de los actos de las Empresas Públicas, por la regulación de la Disposición General Primera de la LOEP, ha generado conflicto al discutir, si los recursos del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) le son aplicables.

La discusión se genera, cuando en las Empresas Públicas creadas por el Ejecutivo en los términos del numeral 1 del Art. 5 de la LOEP, conforme el Art. 7 ibídem, el Directorio está integrado de la siguiente manera:

El Directorio de las empresas estará integrado por:

- a) Para el caso de empresas creadas por la Función Ejecutiva: 1. La Ministra o Ministro del ramo correspondiente o su delegado o delegada permanente, quien lo presidirá; 2. El titular del organismo nacional de planificación o su delegada o delegado permanente; y, 3. Un miembro designado por la Presidenta o Presidente de la República.

En relación con las normas que regulan el ámbito de aplicación del ERJAFE:

Art. 2.- AMBITO.—Este estatuto es aplicable principalmente a la Función Ejecutiva. Para sus efectos, la Función Ejecutiva comprende:

- a) La Presidencia y la Vicepresidencia de la República y los órganos dependientes o adscritos a ellas;
- b) Los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos;
- c) Las personas jurídicas del sector público adscritas a la Presidencia de la República, a la Vicepresidencia de la República o a los ministerios de Estado; y,
- ch) Las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados en la mitad o más por delega-

dos o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central.

[...]

En cualquier caso, en aquellas materias no reguladas por leyes y reglamentos especiales, las personas jurídicas del sector público autónomas cuyos órganos de dirección estén integrados por delegados o representantes de la Función Ejecutiva, podrán aplicar, de forma supletoria las disposiciones del presente estatuto. (el resaltado es nuestro)

Art. 6.- CARACTERÍSTICAS.- Las entidades, organismos y empresas del sector público dependientes, adscritos o controlados por los dignatarios de la Función Ejecutiva se caracterizan, en general, por ser creados, modificados y extinguidos por acto de poder público; tener como propósito facilitar el cumplimiento de determinados servicios públicos, el ejercicio de actividades económicas o la realización de determinadas tareas de naturaleza pública con el fin de satisfacer necesidades colectivas; gozar del ejercicio de autoridad para el cumplimiento de sus propósitos; y estar financiados por recursos públicos. (el resaltado es nuestro)

Sobre esto, la Procuraduría General del Estado, al absolver la consulta de PETROECUADOR EP. En ejercicio de su facultad de inteliligenciar la aplicación de las normas, en el oficio Nro. 00146 del 22 de diciembre de 2010, absolvió:

Me refiero a su oficio No.486 PGER-PPRO-PAT-2010 de 10 de diciembre de 2010, ingresado al a Procuraduría General del Estado el 13 de diciembre del presente año, por el que consulta si el Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva (ERJAFE) es o no aplicable a esa empresa pública.

[...]

... EP PETROECUADOR pese a que ha sido creada por Decreto Ejecutivo y su Directorio está integrado por miembros de la Función Ejecutiva, al no tener el carácter de entidad adscrita de ésta, no cumple con todas las previsiones estipuladas en los artículos 2 y 7 del ERJAFE, referidos a las entidades que forman parte de la Administración Pública Institucional de la Función Ejecutiva.

En consecuencia, con respecto a su consulta se concluye que toda vez que EP PETROECUADOR no está adscrita a ninguna entidad de la Función Ejecutiva, no integra dicha Función y por tanto las normas del ERJAFE, no le son aplicables, pues está sujeta a la Ley Orgánica de Empresas Públicas y los reglamentos especiales que el Directorio de esa Empresa Pública expida en aplicación de la Disposición General de su Decreto de creación.

Por lo tanto, las Empresas Públicas, no están sometidas al ERJAFE ni siquiera como norma supletoria. Sin que, por lo mismo, sus recursos puedan ser interpuestos contra las manifestaciones de las Empresas Públicas.

Por ello, en los Reglamentos expedidos por las propias Empresas Públicas, incorporan facultades impugnatorias ante la misma Empresa. Así: el Directorio de la EP Petroecuador en la "Normativa Interna de Administración del Talento Humano", en su Art. 93, establece:

El servidor público puede, impugnar las sanciones de amonestación o multa, ante el Gerente de cada Unidad Orgánica de la Empresa, adjuntando toda la documentación de descargo. El plazo para impugnar las sanciones de amonestación o multa es de treinta días calendario contado desde la fecha en que fuere notificado con la sanción el servidor público; vencido este plazo y de no haberse presentado la impugnación, la sanción queda en firme y no admite recurso alguno. La resolución del Gerente de Unidad Orgánica sobre la impugnación será motivada, deberá ser expedida en los siguientes treinta días de interpuesta y en forma expresa confirmará, modificará o revocará la sanción impuesta.

Así también, la EMOV EP, en su Reglamento Interno de Administración del Talento Humano, concede la facultad de impugnar una sanción:

Art. 85.- De la aplicación del régimen disciplinario.- En los casos que no implique visto bueno, el inmediato superior u otro servidor informarán por escrito a la Subgerencia de Gestión de Talento Humano, el cometimiento de una o más faltas de un servidor o servidora, agregando las pruebas de cargo cuando fuere posible; la Subgerencia de Gestión de Talento Humano, dentro de las siguientes 48H00 de recibida, notificará al infractor y fijará fecha y hora

para que se efectúe una audiencia dentro de los siguientes ocho días a la que concurrirán el/la denunciante y denunciado/a, en la que presentarán las versiones y/o pruebas de cargo y de descargo, de lo que se sentará el acta respectiva; las partes podrán alegar en derecho durante las siguientes 24h00. Con o sin los alegatos, la Subgerencia de Gestión de Talento Humano emitirá la resolución motivada cuando sea de su competencia o emitirá informe para ante el Gerente General con las recomendaciones que estime pertinentes, que servirá de fundamento para su resolución. La ausencia del denunciante constituirá desistimiento, salvo prueba de imposibilidad, en cuyo caso se fijará nueva fecha y hora para la audiencia. Ante la ausencia del denunciado se presumirán ciertos los hechos y dará lugar a la sanción que corresponda. En el caso de obreras u obreros, el presente trámite se efectuará una vez agotado lo previsto en el contrato colectivo que no podrá exceder de treinta días desde la fecha de presentación de la denuncia. La falta de decisión del Comité Obrero Patronal no impedirá el trámite previsto en esta disposición.

Art. 87.- Impugnación.—En el término de cuarenta y ocho horas el o la afectada podrá interponer el recurso de apelación de la resolución sancionatoria, para ante el superior, a fin de que en el plazo de cinco días se pronuncie, aceptando la apelación, en cuyo caso dejará sin efecto o modificando la sanción impuesta; si no existe pronunciamiento, se entenderá negada la apelación y por tanto en firme la resolución sancionatoria.

Igualmente, se ha generado discusión al respecto de la aplicación de los recursos administrativos del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), cuando las Empresas Públicas fueron creadas por los Gobiernos Autónomos Descentralizados en los términos del numeral 2 del Art. 5 de la LOEP y por las competencias que le pueden ser transferidas. El COOTAD, en los artículos 407, 409 y 411 establece los recursos administrativos de reposición, apelación y revisión; sin embargo, este conflicto ha sido sostenido en menor medida que el anterior (ERJAFE), considerando que el artículo 1 del COOTAD establece y limita el ámbito de aplicación a los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y el artículo 4 de la LOEP al definir a las Empresas Públicas les otorga personería jurídica propia. En consecuencia al igual que en el ERJAFE los recursos administrativos del COOTAD no son aplicables a las EP.

CAPÍTULO 5

PRONUNCIAMIENTOS QUE ORIENTAN A DISTINGUIR EL RÉGIMEN Y ADMINISTRACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS



Mediante oficio número 1394 del 11 de marzo de 2013, el -en ese entonces- Ministro de Relaciones Laborales se dirige al Alcalde de Cuenca, para absolver las consultas por él formuladas. Los cinco temas que continúan son resueltos en este pronunciamiento (En los posteriores se señala la fuente):

5.1 Competencia para clasificar al personal de las Empresas Públicas

El Ministerio de Relaciones Laborales se pronunció indicando que las Empresas Públicas, en su momento, no podían clasificar a su personal entre servidores u obreros, correspondiendo dicha facultad exclusivamente al referido Ministerio.

De acuerdo con la Ley Orgánica de Empresas Públicas, éstas son personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión; al gozar de esta autonomía, le corresponde a cada Empresa Pública realizar la calificación del régimen laboral de su Talento Humano.

Responde:

Por efecto de lo establecido en el Decreto Ejecutivo número 1701 y su reforma dada mediante Decreto Ejecutivo No. 225, corresponde al Ministerio de Relaciones Laborales la calificación de obreras y obreros sujetos al Código del Trabajo en todas las instituciones públicas y en aquellas entidades de derecho privado que reciban aportes directos e indirectos de recursos públicos, para lo cual debe seguirse el procedimiento establecido en el Acuerdo Ministerial No. MRL-2012-0164, publicado en el Registro Oficial Suplemento número 801 de octubre 02 de 2012, debiendo la entidad remitir a esa Cartera de Estado, la nómina de personal con su respectiva denominación, a fin de que el Viceministro del Servicio Público, efectúe la calificación de este, con el propósito de determinar el régimen laboral aplicable para cada caso. En consecuencia, no es procedente que la Empresa Pública proceda a realizar la calificación de régimen laboral de su Talento Humano.

Sin que corresponda a la propia Empresa Pública clasificar a su personal, sino al Ministerio del Trabajo. Pronunciamiento importante considerando que éste particular no está expresamente regulado en la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

5.2 Posibilidad de generar procesos internos para el ingreso y selección en una Empresa Pública

El Ministerio del Trabajo, en el mismo pronunciamiento citado en el numeral anterior señalo que quien debe regular los procesos de ingreso y selección en las Empresas Públicas, es la propia empresa. El cuestionamiento fue:

Partiendo de las disposiciones constitucionales de los artículos 225 y 228 ¿Puede el Directorio en función de las atribuciones contenidas en el Art. 17 de la LOEP implementar diferentes procesos de selección y nombramiento para el ingreso y ascensos para servidores de carrera y obreros dentro de la empresa como concursos internos, selección directa, reclasificación de puestos, evaluaciones en funciones de perfiles, nombramiento directo a servidores de carrera, entre otras que permitan satisfacer necesidades empresariales?

Responde: "sí es procedente que el Directorio de la Empresa Pública, establezca procesos de selección de ingreso y ascensos del personal de ésta."

A pesar de lo amplio y general de la absolución a la consulta, entendemos que siempre el Directorio de la Empresa respetará los principios de la Constitución, por ejemplo, el consagrado en el Art. 228 que establece el ingreso al servicio público bajo la necesaria intermediación de un concurso público de méritos y oposición.

5.3 Intervención del Ministerio del Trabajo en el ingreso del personal a una Empresa Pública

En el mismo, se excluye al Instituto de la meritocracia para el ingreso a la Empresa Pública. La problemática planteada fue:

Para la selección de los servidores de carrera y obreros de las Empresas Públicas se debe contar con el aval del Instituto de la Merito-

cracia, así como la publicación en la página web del Ministerio de Relaciones Laborales (programas socio empleo)

Indica:

Como lo determina el Art. 1 inciso segundo del Decreto Ejecutivo no. 737, publicado en el Registro Oficial No. 441 de mayo 5 de 2011, por medio del cual se crea el Instituto Nacional de la Meritocracia, se excluye del ámbito de la aplicación del referido Decreto, entre otros, a las y los servidores de las empresas reguladas por la Ley Orgánica de las Empresas Públicas.

5.4 Régimen de derechos laborales previamente adquiridos

Varias de las actuales Empresas Públicas, no son de reciente existencia. Son el resultado de la “transformación” de empresas estatales preexistentes. Por ello, la duda sobre el régimen de derechos laborales para los que en la antecesora estuvieron bajo el amparo de otras leyes como la LOSCCA.

¿Las controversias que se originen con los servidores de carrera de las Empresas Públicas, cuya relación laboral inició al amparo de las disposiciones de la LOSCCA, hoy derogada, deberán ser resueltas de acuerdo con lo que dispone el Art. 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas?

Responde:

Para efecto de la competencia y del procedimiento en las relaciones contractuales generales entre las empresas públicas y sus servidores de carrera u obreros, se estará a lo dispuesto en el Art. 32 de la LOEP y Art. 568 y siguientes del Código del Trabajo, que determina la competencia privativa para resolver los conflictos individuales provenientes de relaciones de trabajo de la autoridad administrativa del trabajo (Inspector del Trabajo) y del Juez del Trabajo de la respectiva jurisdicción.

Pronunciamiento que resuelve la duda que podría generarse por conflictos de las personas que, al momento de su vinculación con la Empresa del Estado, estuvieron sujetas bajo el régimen de la LOSCCA y luego por

la vigencia de la Ley Orgánica de Empresas Públicas cambió, su régimen al de dicha ley. Siendo claro el Ministro del Trabajo que el régimen de todas maneras se someta al de los Jueces y autoridades del Trabajo.

5.5 Jubilación Patronal para los servidores de las Empresas Públicas

Por las dudas sobre el derecho a la jubilación patronal para el personal de las Empresas Públicas, se formuló el siguiente cuestionamiento:

¿Los servidores de carrera de las Empresas Públicas tienen derecho a la jubilación patronal? ¿Debe una Empresa Pública efectuar una provisión para la jubilación de los servidores de carrera y obreros?

Indica:

Como lo señala el artículo 216 del Código del Trabajo, la jubilación patronal, se genera por el hecho de que el trabajador u obrero haya prestado sus servicios por veinte y cinco años o más, de manera continuada o interrumpida al mismo empleador. El Art. 188 ibídem, inciso séptimo reconoce el derecho a la jubilación patronal proporcional del trabajador que haya sido despedido intempestivamente, caso en el cual basta que haya cumplido veinte años o menos de veinte y cinco años de servicio continuo o interrumpido para el mismo empleador, caso en el cual, procede que la empresa pública efectúe una provisión para la jubilación patronal de los trabajadores u obreros amparados por el Código del Trabajo.

En el caso de producirse un despido intempestivo de un servidor de carrera, este no tiene derecho a recibir, la parte proporcional de la jubilación patronal, de acuerdo con el Art. 188 del Código del Trabajo, ni al pago de la jubilación patronal prevista en el Art. 216 del mismo Cuerpo Legal, puesto que esto es un derecho que se adquiere por tener la calidad de trabajador u obrero bajo relación de dependencia, y sujeto al Código del Trabajo.

En consecuencia, los servidores de carrera que estén sujetos a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, y que sean objeto de despido intempestivo, no tienen derecho a la jubilación patronal completa ni

proporcional, en consecuencia, no es procedente efectuar una provisión para el pago de jubilación patronal de los referidos servidores.

Pronunciamiento del Ministerio del Trabajo, relevante en los siguientes puntos:

- a) Si bien dentro de las Empresas Públicas existe el sometimiento al Código del Trabajo en lo que respecta a la jurisdicción y competencia, esto no implica el beneficiarse de los derechos de este cuerpo de leyes.
- b) En los términos del numeral 4 del Art. 30 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que hace referencia a la posibilidad de suprimir la partida o despedir a los servidores. El Ministro ratifica la posibilidad que tiene una Empresa Pública de despedir intempestivamente a uno de sus servidores. Figura que tradicionalmente estaba vedada para las Instituciones del Estado, considerando que la institución de la renuncia obligatoria tiene otros matices jurídicos.
- c) A pesar de la claridad del pronunciamiento se debe tener en cuenta lo establecido en el Decreto Ejecutivo 225 que reforma al 1701, en el cual, en el numeral 1.1.1.5 del Art. 2, reconoció entre otros, el derecho a la jubilación patronal a quienes, al momento de ser clasificados al amparo de las normas de la administración pública, ya habían laborado al menos trece años bajo el régimen del Código del Trabajo.

5.6 Supletoriedad de la Ley Orgánica del Servicio Público

La Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte Terrestre de Cuenca EMOV EP, creada mediante Ordenanza del Concejo Cantonal de la Ciudad de Cuenca, de fecha 9 de abril de 2010, teniendo como objeto la organización administración, regulación y control de las actividades de gestión, ejecución y operación de los servicios relacionados con la movilidad, tránsito y transporte terrestre en el cantón Cuenca, mediante oficio del 11 de octubre de 2011 se dirige al Ministro -de ese entonces- Relaciones Laborales

y le consulta: “La Empresa Pública Municipal EMOV EP, qué normativa debe aplicar en todo lo relativo al talento humano, para regular a las y los servidores que laboran en la Empresa”.

Mediante oficio número MRL-AGTH-2011-EDT suscrito en Quito el 21 de noviembre de 2011, el Viceministro del Servicio Público ilustra:

El artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 del 6 de octubre de 2010, determina el ámbito de aplicación de la Ley y en su parte final señala que las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocios deben aplicar lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, cuyo contenido se refiera a la Gestión del Talento Humano de las Empresas Públicas.

Concluyendo por lo tanto lo siguiente:

Las Empresas Públicas en lo relacionado con la administración de talento humano, se regirán por el marco legal determinado en la LOEP y en caso de no tener normado, subsidiariamente a lo prescripto en la Ley Orgánica del Servicio Público, por constituir una norma de carácter general, cuyos preceptos regulan la administración pública.

En el campo de la gestión del Talento Humano, en los conflictos internos del día a día, es común encontrar situaciones no reguladas por la LOEP, por el Reglamento Interno o por el Código del Trabajo. Por lo tanto, este pronunciamiento es válido para los encargados del Talento Humano de las Empresas Públicas, para aplicar de manera supletoria a los tres cuerpos normativos antes citados, la LOSEP y su Reglamento.

5.7 Facultad de reglamentar la capacidad asociativa

Como quedó analizado en este trabajo, el legislador otorgó generosas facultades reglamentarias a las Empresas Públicas. La Procuraduría General del Estado ha indicado que dicha facultad reglamentaria, incluso es aplicable respecto de la capacidad asociativa de la entidad pública con una privada.

La Empresa Pública Municipal de Aseo de Machala EMAM EP consulta:

¿Procede legalmente que la Empresa Pública Municipal de Aseo de Machala con el propósito de implementar el sistema de recolección contenerizada de desechos sólidos en el Cantón Machala; seleccione a un socio privado, sin necesidad de concurso para la conformación de una Asociación que no sea Sociedad de Economía Mixta, conforme lo establecen los Art. 35 y 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas; y, no a través de procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.?

Teniendo como pronunciamiento:

Toda vez que los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de Empresas Pública reconocen la capacidad asociativa de estas entidades de derecho público, se concluye que procede que la Empresa Pública Municipal consultante, seleccione un socio privado, previo concurso público para la conformación de una Asociación, para ejecutar un proyecto.

Adicionalmente, con relación a la selección del socio y los acuerdos de asociación de las empresas públicas, no son aplicables los procedimientos previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación, ya que conforme el inciso tercero del artículo 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, los acuerdos asociativos de inversiones deberán ser aprobados mediante resolución del Directorio en función de los justificativos técnicos, económicos y empresariales, presentados mediante informe motivado y no requerirán de otros requisitos o procedimientos que no sean los establecidos por el Directorio para perfeccionar la asociación o inversiones, respectivamente.

Le corresponde al Directorio, determinar los requisitos y procedimientos para la selección de socios privados. De igual manera, es responsabilidad del Directorio precautelar la legalidad y transparencia del proceso, así como las condiciones de participación de la empresa pública.

La conveniencia de constituir una asociación, alianza estratégica o una sociedad de economía mixta y, en general, de escoger una forma asociativa, así como de establecer los requisitos y procedimientos para seleccionar un socio privado, son de competencia del Directorio de la Empresa Pública.

5.8 Beneficios de los servidores

Son frecuentes las consultas y discusiones respecto de los beneficios que debe recibir el servidor público de una Empresa Pública.

Dudas que se generan, entre otros, por la falta del Reglamento a la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

La Procuraduría General del Estado, a la pregunta: ¿Puede un servidor de carrera de Empresa Pública, al momento de renunciar a su cargo, ser liquidado basado en el desahucio establecido en el Art. 185 del Código del Trabajo? de Correos del Ecuador CDE EP, mediante oficio PGE Nro. 19356 del 29 de octubre de 2014, responde:

La aplicación supletoria de las disposiciones del Código del Trabajo que prevé el artículo 33 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, no da lugar a la acumulación de los beneficios económicos que cada uno de esos cuerpos normativos establece; en consecuencia, en caso de finiquitarse una relación laboral el servidor de una empresa pública no podrá percibir simultáneamente la bonificación por desahucio que prevé el artículo 185 del Código del Trabajo y la bonificación por retiro voluntario que establece el artículo 23 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pues no se puede duplicar el beneficio que el servidor percibe por su cesación. En consecuencia, el pago de una bonificación excluye el de otra.

Por lo tanto, el servidor no puede recibir la bonificación por desahucio que establece el Código del Trabajo por considerarse que se estaría duplicando este beneficio en relación con el del Art.23 de la LOEP. Siendo el Reglamento el que debe regular el monto de esta bonificación por retiro voluntario, considerando que el Art. 23 antes citado, establece un techo es decir un “hasta”.

No menos importante es el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, en este mismo oficio, al respecto de los rubros que forman parte de la remuneración de los servidores sujetos a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, se le consulta:

¿El pago de vacaciones no gozadas por un servidor de carrera en una empresa pública, mismo que se encontraba subrogando un cargo de

mayor jerarquía, debe ser en relación a la remuneración recibida por el nombramiento que ostentaba, sin incluir en este rubro el valor percibido por subrogaciones o encargo; tal como lo determina el literal c del numeral 2 del Art. 30 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas

Mereciendo el siguiente pronunciamiento:

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de acuerdo con la letra c) del numeral 2 del artículo 30 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, los valores percibidos por un servidor de carrera, por concepto de subrogaciones o encargos, no constituyen rubros permanentes que integren su remuneración; en consecuencia, en conformidad con los artículos 71 y 95, del Código del Trabajo dichos valores no se incluyen para efectos de la liquidación de vacaciones no gozadas.

Si bien el Procurador cita el Art. 95 del Código del Trabajo, a nuestro criterio, confunde. En el régimen del Código del Trabajo, por mandato del Art. 95 en relación con el Art. 328 de la Constitución de la República, al contrario de lo que se indica, todos los valores que percibe un trabajador forman parte de la remuneración y por mandato del Art. 71 del Código del Trabajo, estos se consideran para el cálculo de vacaciones. Sin embargo, a pesar de esta contradicción, queda claro que los valores que se perciben por subrogación o encargo no deben incluirse para el cálculo de vacaciones, por mandato expreso del literal c) del numeral 2 del Art. 30 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas que dice: “2. No forma parte de la remuneración: [...] c) Los valores por las subrogaciones y encargos...”

5.9 Materia gravada para el monto de aportación al IESS

En el mismo sentido y al generarse dudas sobre la naturaleza jurídica de las subrogaciones y encargos, y el valor que este tiene como un ingreso adicional de los servidores de las Empresas Públicas, como quedó anotado en líneas anteriores, si bien la Procuraduría General del Estado estableció que éste no es parte del rubro para el cálculo de vacaciones, ésta indicó que sí lo es, para la aportación al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En el oficio PGE-03209 del 19 de octubre de 2015, teniendo como consultante a la Corporación Eléctrica del Ecuador, CELEC EP, precisó:

[...] si prevalece lo que dispone la Ley Orgánica de Empresas Públicas, sobre la reforma en referencia a la Ley de Seguridad Social; o los valores percibidos por subrogaciones y encargos se incorporan al cálculo para las aportaciones al Seguro General Obligatorio.

Teniendo el siguiente pronunciamiento:

...el marco jurídico regulatorio sobre el seguro general obligatorio se encuentra prescrito en la Ley de Seguridad Social, la cual en su artículo 11 establece que todo ingreso susceptible de apreciación pecuniaria, constituye “materia gravada” para la aportación mensual a dicho seguro, en los términos que el Instituto de Seguridad Social establezca para el efecto, en base a su capacidad determinadora constante en la letra c) del artículo 12 de la ley ibídem; mientras que, lo dispuesto en la letra c) del numeral 2 del artículo 30 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, regula lo concerniente a los rubros que están excluidos del concepto de remuneración para los trabajadores de las empresas públicas, criterio que es utilizado para la determinación de otros beneficios económicos que reciben los trabajadores de esas empresas en el ejercicio de sus funciones y que no están relacionados con el seguro general obligatorio, por lo tanto las dos normas no se contradicen.

Por lo expuesto, en atención a los términos de su consulta se concluye que al ser reformado el artículo 11 de la Ley de Seguridad Social, para el cálculo de la materia gravada a fin de determinar el monto de aportación mensual al seguro social obligatorio de los servidores de las instituciones del Estado, dentro de las cuales se encuentra las empresas públicas, se deben incluir los valores recibidos por concepto de subrogaciones y encargos; sin perjuicio de que los mismos no constituyen parte de la remuneración mensual del trabajador.

Por lo tanto, el Procurador General del Estado aclara que por un lado está el régimen remuneratorio para los beneficios, a los cuales sean acreedores los servidores de la Empresa Pública y, por otro, la materia gravada para la aportación al Seguro General Obligatorio. Los rubros que forman cada uno son diferentes.

5.10 Monto de aportación personal al IESS

En el oficio PGE-03209 del 19 de octubre de 2015, teniendo como consultante a la Empresa Pública Municipal de Aseo de Machala, EMAM EP; la Procuraduría General del Estado, absuelve una duda, constante al respecto del régimen de aportaciones al IESS que deben tener los servidores. Corresponde el 11,35% de aporte personal.

Si conforme lo establece el artículo 17 inciso primero el nombramiento, contratación y optimización del talento humano se atenderá a los principios y políticas establecidas en esta ley, la codificación del Código del Trabajo y las leyes que regulan la administración pública. ¿Cuál sería el porcentaje del aporte personal al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social de los servidores indicados en los numerales 1 y 2 del artículo 19 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas?

Pronunciamientos:

De acuerdo con los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Orgánica de la Empresa Pública los empleados y obreros [...] sin embargo son servidores públicos en los términos que establece el tercer inciso del artículo 229 de la Constitución de la República, por lo que los aportes personales que dichos servidores deben acreditar son de 11,35% conforme a la disposición tercera del artículo 1 de la resolución 261 del IESS publicada en el registro oficial 615 del 18 de julio de 2009.

5.11 Competencia Civil para conocer conflictos entre Empresas Públicas y particulares, en ejercicio del derecho de repetición

En el Juicio 17741-2015-0113 seguido por la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP, contra su exgerente. En auto de 5 de octubre de 2015 de mayoría, se resuelve por la jurisdicción civil para conocer el conflicto que busca la repetición de pago de indemnizaciones que la Empresa Pública, tuvo que pagar a favor de un exfuncionario, por supuestas irregularidades en el manejo del proceso de desvinculación del servidor.

La Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, lo hace en los siguientes términos:

Antecedentes 1.1.- El 04 de noviembre de 2013 el Ingeniero Gabriel G. en su calidad de Gerente General Subrogante y representante legal de Empresa Pública Metropolitana de Aseo -EMASEO planteó una demanda de repetición de pago ante el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito, en contra de los señores Ingenieros Hernán S. y Osvaldo M. [...] el Tribunal Distrital No. 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en la Ciudad de Quito se inhibió de conocer la causa No. 2013-15627 por considerar que son incompetentes en razón de la materia sin que en la especie no sea procedente la declaratoria de nulidad dado el estado de la causa, por lo que se dispuso remitir el proceso a la sala de Sorteos de la Corte Provincial de Pichincha para que se radique la competencia en uno de los jueces de lo civil de la Provincia. [...] Mediante auto del 10 de marzo de 2014, la Jueza Noveno de lo Civil de Pichincha se inhibió de conocer el proceso en cuestión, en razón de la materia dispuso se devuelve el proceso al Tribunal de lo Contencioso Administrativo No. 1 por considerar en lo principal que: “Por otro lado, cabe anotar que cuando las leyes hablan de acción de Repetición por parte del Estado se remiten a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, así, el mismo numeral 14 del artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial antes citada y el artículo 68 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que dentro del Capítulo X que se refiere a la Repetición contra servidoras y servidores públicos, dice: “La máxima autoridad de la entidad responsable asumirá el patrocinio de esta causa a nombre del Estado y deberá interponer la demanda ante la Sala Contenciosa Administrativa de la Corte Provincial competente para que se reintegre al estado los recursos derogados por concepto de reparación”; de lo que se deduce que, a falta de norma expresa se debe atender el espíritu de la ley en base a lo dispuesto para situaciones análogas conforme lo establece el numeral 7 del artículo 18 de Código Civil. [...] es oportuno realizar varias puntualizaciones en lo que atañe la acción de repetición, la cual fundamentalmente tiende a recuperar el patrimonio fiscal que tuvo que asumir el Estado como consecuencia de la actuación irregular de un agente público, este propósito es justamente el que percibe el actor

dentro de la presente causa. Sobre la naturaleza y ejercicio de este tipo de acciones, el autor ecuatoriano abogado Eduardo García en su ponencia "El derecho de repetición del estado ante actos que le hayan generado Responsabilidad Patrimonial publicada en el libro "Responsabilidad del Estado Frente a Terceros", primera edición Impresión Pixel Graphic, Ecuador 2005, página 132 señala que: "el derecho de repetición es una acción civil de carácter patrimonial. Sus objetivos son de condena, pues el ente público que es sujeto activo de dicha acción pretende que un juez declare la responsabilidad civil y por ende patrimonial del agente que activó de forma dolosa o negligente, ordenándole como consecuencia de esta declaración, la reparación patrimonial de un daño indirecto". En esa línea de análisis, el autor Manuel María Díez en su obra Derecho Administrativo, Tomo V, Buenos Aires, Argentina 1971 Editorial Plus Ultra, pagina 119 manifiesta que: "El problema de la responsabilidad civil o patrimonial de los funcionarios públicos es, en realidad, un problema que se rige principalmente por el derecho civil. En consecuencia, habrá que buscar fundamentalmente las disposiciones del Código Civil exige, para que haya un acto ilícito, violación a la ley, daño, culpa, dolo o negligencia. La violación a la ley y el daño constituyen elementos objetivos, mientras la culpa, negligencia o dolo constituyen elementos intencionales..." "Las acciones de repetición (responsabilidad subjetiva) interpuesta contra los servidores públicos o particulares que ejercieron una función pública tiende a determinar conductas culposas, personales, negligentes y/o irregulares en el ejercicio de su cargo, es decir, establecer las circunstancias y participación del agente público en la actividad que ocasiono el daño [...] el autor Eduardo García, op. cit. página 5, señala que: "Al establecer como sustento imperativo para la acción de repetición, por mandato de la norma constitucional, actitud dolosa o gravemente negligente de la persona que actuó por el Estado, es imprescindible el que un juez la califique..." "2.6 la acción de repetición de competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa ha sido específicamente incorporada para los procesos sustanciados ante los Tribunales de lo contencioso administrativo en los casos de responsabilidad objetiva del Estado en la prestación de servicios públicos, es así, que el numeral 14 del artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial establece como competencia de la justicia administrativa conocer y resolver las causas que instaure la Administración

para repetir las indemnizaciones que hubiere tenido que pagar por sentencias firmes dentro de juicios contencioso administrativos, por la responsabilidad declarada de sus servidores o de las personas que por delegación, concesión o privatización, se les haya entregado servicios públicos; dicha disposición de carácter excepcional no puede ser asimilada como aduce la Jueza novena de lo Civil de Pichincha, en su auto el 10 de marzo de 2014, para todas las acciones de repetición en las que interviene el Estado, toda vez que establece los presupuestos legales imperativos (sentencia firme dentro de un juicio contencioso administrativo), que en el caso particular no ha operado pues como se ha señalado la responsabilidad meramente subjetiva es propia de la Justicia Ordinaria.” “...En el caso objeto de análisis, se evidencia que la pretensión del representante legal de la Empresa Pública Metropolitana de Aseo EMASEO EP, está destinada únicamente en repetir en contra de los demandados un daño pecuniariamente apreciable que irrogó la empresa pública actora; los demandados en esta causa son dos ex funcionarios públicos; el elemento objetivo, constituye una acción por responsabilidad subjetiva; y, la pretensión es la determinación de valores patrimoniales, por tanto, su tratamiento procesal se remite privativamente a la vía civil, sin que se encuentre inmiscuida de ninguna forma la justicia administrativa.

En esta resolución, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, resume su competencia para casos de repetición de Empresas Públicas, en los cuales exista previamente sentencias firmes, dentro de Juicios Contenciosos Administrativos en los términos del numeral 14 del Art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, siendo en los demás casos materia civil, por las razones que deja expuesta.

En todo caso, es importante el voto salvado de la misma fecha, suscrito por el Juez Nacional Doctor Álvaro Ojeda Hidalgo quien invoca: “... El Art. 217 numeral 14 del COFJ claramente dispone que corresponde la jurisdicción contenciosa administrativa conocer las acciones de repetición que sean instauradas por la administración...” dirimiendo en su voto salvado, la competencia a favor del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo.

5.12 Régimen para requerimientos judiciales

En el juicio 17741-2015-0674 la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, se pronuncia en el juicio seguido por la compañía NA, en contra de la Empresa Pública Municipal de Gestión Integral de Desechos Sólidos. Proceso en el que la compañía NA acude ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, para requerir judicialmente a la Empresa Pública, con la finalidad de constituir la en mora respecto a sus compromisos contractuales. Dirimiendo la competencia a favor de la Unidad Judicial de lo Civil, por considerar que las diligencias previas, como consecuencia de un contrato de naturaleza administrativa, son de naturaleza civil al no existir contienda judicial con una Institución del Estado.

El sustento es el siguiente:

El 26 de febrero de 2015 el Señor Peter W. [...] en su calidad gerente general y representante legal de la Compañía NA, de conformidad 1567 y 1568 del Código Civil planteo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo número 3 con sede en la ciudad de Cuenca, una acción de requerimiento judicial en contra de la Empresa Pública Metropolitana de Gestión Integral de Desechos Sólidos [...], en la persona de su gerente y representante legal [...] Pretendiendo en lo principal, que los demandados, en el tiempo perentorio que el tribunal señale, presenten el plan de manejo ambiental del Cantón Ambato y licencia ambiental para la implementación de la planta procesadora de desechos sólidos. 1.2.- Con auto de 11 de marzo de 2015 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo número 3 con sede en la Ciudad de Cuenca se inhibió de conocer la causa [...], por considerarse incompetente en razón de la materia, por lo que dispuso se remita el proceso a uno de los juzgados civiles. Dicho tribunal, argumenta en su parte pertinente que: “El artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial establece las atribuciones y deberes de las juezas y jueces que integran las salas de lo Contencioso Administrativo, entre las que no se encuentran las relativas al requerimiento para constituir en mora al deudor, lo que es de naturaleza civil. [...] 1.3 Mediante auto de 30 de marzo de 2015 la Jueza de la Unidad Judicial Civil de Cuenca se inhibió de conocer el proceso

en cuestión, por considerar lo principal que: “El requerimiento judicial que viene planteando Peter W como representante legal de la empresa NA Compañía Limitada en contra de la Empresa Pública Municipal de Gestión Integral de Desechos Sólidos [...], constituye una controversia relativa a un contrato suscrito por una persona jurídica de derecho privado con una Institución del Estado, como es la Empresa Pública en referencia; en la parte final del numeral 4 del Art. 217 del Código Orgánico de la Función Judicial, entre las atribuciones y deberes de las juezas y jueces que integran las Salas de lo Contencioso Administrativo, expresamente contempla el conocimiento de todas las controversias relativas a los contratos suscritos por los particulares con las instituciones del Estado en razón de lo cual siendo la parte demandada persona jurídica de derecho público y por cuanto la controversia es relativa a un contrato administrativo suscrito entre una persona pública y una empresa particular no es precedente la inhibición de los Señores Jueces de la Sala Única del Tribunal Distrital número 3 de lo Contencioso Administrativo...

La Sala de la Corte Nacional de Justicia, ya en el análisis de la controversia planteada entre la Jurisdicción Contenciosa Administrativa y la Jurisdicción Civil, quien por un lado argumenta que no tiene jurisdicción en razón de la materia para conocer aquello al tratarse únicamente de un requerimiento judicial y por otra la señora Jueza Civil observa que al tratarse de un asunto, como consecuencia de un contrato suscrito, entre un particular y una institución del Estado, corresponde a la Jurisdicción Contencioso Administrativa:

... el 22 de octubre de 2012 se suscribió con la Empresa Pública Municipal para la gestión integral de Desechos Sólidos del Cantón Ambato, un contrato de constitución de una alianza estratégica pública – privada mediante el cual las partes contratantes se asociaron con el fin de implementar la planta procesadora de desechos sólidos, el aprovechamiento de los mismos y la comercialización de subproductos generados por tal procesamiento conforme a la propuesta presentada por AN Compañía Limitada más ocurre según aduce el actor, que la empresa pública indicada, ha incurrido en incumplimientos, toda vez que no ha obtenido la licencia ambiental para el proyecto, así como el permiso municipal de construcción del terreno, los cuales se requieren para la consecución del convenio [...],

por un lado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo arguye como fundamento de su incompetencia que el requerimiento judicial planteado en contra de las entidades públicas requeridas tiene como propósito constituir las en mora respecto a sus compromisos contractuales, lo cual constituye un asunto de naturaleza civil el cual no se encuentra dentro de las competencias establecidas para la jurisdicción contencioso administrativa; y, por otro lado la Jueza de la Unidad Judicial Civil, sostiene que al tratarse de una controversia derivada de un contrato administrativo, conforme a la disposición contenida en el numeral 4 del artículo 217 del Código Orgánico de la Función Judicial y artículo 38 de Ley de Modernización del Estado, le corresponde al Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Cuenca resolverlo”. Con estos antecedentes, la Sala ya pronunciándose sobre el fondo del asunto indica: “... entendiéndose de tal forma que la acción en cuestión no constituye una contienda judicial sujeta a la resolución de un juzgador, sino que consiste en un mero requerimiento civil, que se lo podría considerar como una especie de diligencia previa consecuentemente su tratamiento está sujeto a las normas de derecho privado indicadas en el Trámite Civil Especial. [...] Por las consideraciones expuestas, las Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, dirige la competencia a favor de la Jueza de la Unidad Judicial Civil con sede en Cuenca.

5.13 Régimen por incumplimientos del Contrato Colectivo

En el Juicio 17741-2015-1126 mediante auto de fecha 1 de marzo de 2016, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, dirige el conflicto de competencia en el juicio seguido por José B., contra la Empresa Pública de Hidrocarburos EP PETROECUADOR, a favor del Juez del Trabajo. Al considerar que, si bien en la celebración de un contrato colectivo puede intervenir una Institución del Estado, esto no lo vuelve de naturaleza administrativa, sino laboral. En dicho contrato, el Estado interviene como empleador sujeto a las reglas del Código del Trabajo.

Se entabla dicha discusión en los siguientes términos:

Antecedentes 1.1.- El 1 de octubre de 2012 el Señor José B. planteó una demanda ante el Tribunal Distrital número 2 de lo Contencioso

Administrativo con sede en la ciudad de Guayaquil, en contra del Gerente General de la Empresa Pública PETROECUADOR EP, pretendiendo en lo principal se reconozca el derecho que tiene a la compensación por separación voluntaria prevista en el sexto contrato colectivo de trabajo del 28 de noviembre de 2000..." "1.2 Con auto de 03 de junio de 2015, el Tribunal Distrital número 1 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Quito se inhibió de conocer la causa [...], por considerar que son incompetentes en razón de la materia, por lo que en conformidad con el numeral 9 del artículo 129 del Código Orgánico de la Función Judicial declararon la nulidad de todo lo actuado a partir del auto de calificación de la demanda, disponiendo que para el efecto remitir el proceso a la oficina de sorteos para que sea resuelto por uno de los Jueces del Trabajo de Pichincha.

La Sala al analizar este conflicto de competencia, se pronuncia así:

El Juez de la Unidad Judicial Especializada del Trabajo del cantón Quito se inhibió de conocer el proceso en cuestión, por considerar lo principal que: "Quinto. – Por lo expuesto y toda vez que en la demanda que el actor reclama se haga ejecutar o cumplir el ACTO ADMINISTRATIVO manifestado, en virtud de normativa transcrita, al no ser esta autoridad competente para resolver las pretensiones del actor, precautelando el debido proceso [...], me inhibo de conocer la presente causa en razón de la materia y se dispone que la misma vuelva a su judicatura de origen". Indica la Sala que: "Al respecto, cabe mencionar que, en el caso, si bien el contrato colectivo en cuestión interviene una entidad de derecho público, este tipo de convenio se encuentra regulado en la legislación laboral, es un acuerdo mediante el cual se ha pactado entre el empleador y los trabajadores las condiciones bajo las cuales se va a desarrollar la relación de trabajo. En ese sentido, es propicio señalar que como antesala al contrato colectivo previene una negociación laboral entre las partes, en la cual la entidad pública no actúa en condiciones de supremacía y su ejecución, procedimiento y celebración se encuentra regulado en el Título II del Código del Trabajo, que en su artículo 220 establece que el contrato colectivo es..." "El contrato colectivo ampara a todos los trabajadores de una entidad o empresa sin ningún tipo de discriminación sean o no sindicalizados, es decir, es una

figura jurídica de carácter estrictamente laboral, consecuentemente la misma difiere en gran medida del denominado acto administrativo que le atribuye el actor el cual en su concepción general, es entendido como la declaración unilateral de la administración pública que produce efectos jurídicos para ejecución de un fin administrativo, y que esta necesariamente vinculado al interés público que las administraciones están obligadas a tutelar, en tal virtud, un contrato administrativo no se encuentra categorizado dentro de esta figura administrativa...” “Para lo cual como se mencionó se requiere el tratamiento y aplicación de la legislación laboral, acción por tanto no incumbe sustanciar en la justicia administrativa, jurisdicción especial que se encuentra relacionada con el ejercicio de control de legalidad de las actuaciones de la administración pública”. “Como se mencionó con anterioridad, el caso materia de análisis se refiere, en lo medular, a la aplicación del Sexto Contrato Colectivo de Trabajo de 28 de noviembre de 2000, el cual no se encuentra categorizado como contrato administrativo, así como tampoco es un acto administrativo de igual manera”. “Decisión: por las consideraciones expuestas, la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional, dirime en la competencia a favor del Juez de la Unidad Judicial Especializada del Trabajo del cantón Quito provincia de Pichincha

La Corte Nacional de Justicia, a través de su Sala de lo Contencioso Administrativo analiza la naturaleza jurídica del contrato colectivo, desvirtuando la teoría de ponerlo como un acto administrativo, o como un contrato de naturaleza administrativa. Aclarando su naturaleza laboral. Sin embargo, es importante que dirime la competencia por esta cualidad, por no ser un acto administrativo o un contrato administrativo y más no por el elemento subjetivo del litigio. Es decir, por ser una Empresa Pública la demandada.

El pronunciamiento que en este mismo caso suscribe el Juez Nacional Doctor Álvaro Ojeda Hidalgo, quien con voto concurrente concuerda en lo resuelto. Sin embargo, indica que no es necesario aquel análisis del acto administrativo y del contrato administrativo pues únicamente: “es competente por lo dispuesto en los Arts. 29 y 32 de la Ley Orgánica de Empresa Públicas, que son de obligatoria aplicación al presente caso”. En el voto salvado se establece que la competencia al Juez del Trabajo no está dada por la naturaleza

jurídica del contrato que se ejecuta, sino por la expresa remisión de los Arts. 29 y 32 de la ley de la materia.

5.14 Ejecución de un laudo arbitral

En el juicio 17711-2015-0434 la Sala Especializada de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, resuelve el conflicto negativo de competencia entre la Jurisdicción Civil y la Jurisdicción Contenciosa Administrativa. Ambas se niegan a tramitar la ejecución de un laudo arbitral, seguido por el Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. contra la Empresa Pública ETAPA EP.

Finalmente, inclinándose por el fuero civil, por considerar que, en la ejecución del laudo arbitral, no existe control de legalidad de la actuación administrativa y que al fuero civil le corresponden los asuntos en los que no existe atribución expresa.

ANTECEDENTES: En la petición de ejecución del laudo arbitral, solicitado por Eduardo C. Procurador Judicial de Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A CONECEL, en contra de la ejecutada Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca, ETAPA EP, se ha producido un conflicto negativo de competencia entre la Unidad Judicial Civil de Cuenca y el Tribunal Distrital número 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca...” “FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LAS INHIBICIONES. La Unidad Judicial Civil de Cuenca, fundamenta su inhibición en lo dispuesto en los artículos 225 de la Constitución de la República, 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 217 numerales 1 y 4 del Código Orgánico de la Función Judicial; alega que el contenido de la laudo arbitral cuya ejecución se ha solicitado, se trata de un asunto contencioso administrativo que por lo tanto, los jueces llamados a hacer ejecutar lo juzgado y resuelto por los señores árbitros son los jueces de la materia contenciosa administrativa” “El Tribunal Distrital No. 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en Cuenca, fundamenta su negativa, en que laudo arbitral “Constituye la resolución que se dicta dentro de un proceso arbitral que es de jurisdicción voluntaria, por tanto la ejecución de la sentencia constituye parte de dicho proceso, por lo que corresponde de con-

formidad al numeral 1 del artículo 240 del Código Orgánico de la Función Judicial su conocimiento corresponde a las Juezas y Jueces de lo civil. De ninguna manera la ejecución de un laudo constituye una controversia relativa a la violación de las normas legales o de derechos individuales producida por la actividad administrativa, ni una demanda en contra de la legalidad o legitimidad de los actos, contratos, hechos y reglamentos administrativos”. La Sala de la Corte Nacional para resolver argumenta lo siguiente: “2. Artículo 302 del Código de Procedimiento Civil: “La ejecución de la sentencia corresponde, en todo caso, al juez de primera instancia, sin consideración a la cuantía” 3. Artículo 240 del Código Orgánico de la Función Judicial “Son atribuciones y deberes de las juezas y los jueces de lo civil: 1. Conocer y resolver en primera instancia los asuntos contenciosos y de jurisdicción voluntaria, cuyo conocimiento no esté atribuido a otra autoridad.

5.15 Contratos de Naturaleza privada de la Administración Pública

En el juicio 17711-2014-0878, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, realiza un interesante pronunciamiento en el Juicio que sigue María A. contra la Empresa Pública Metropolitana de Servicios Aeroportuarios y Gestión de Zonas Francas y Regímenes Especiales. En primera instancia, la Jueza Vigésimo Cuarto de lo Civil de Pichincha, en sentencia del 6 de febrero de 2012, declara con lugar la demanda de pago de facturas que se sustanció en Juicio Verbal Sumario, por incumplimientos de pago en la prestación de un servicio. Por su parte la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, el 23 de septiembre de 2014 revoca la sentencia por asuntos de competencia, en razón de la materia.

La sentencia decide que la Administración Pública celebra contratos de naturaleza administrativa. Sin embargo, también celebra contratos de naturaleza privada, cuyos conflictos se someten a la jurisdicción ordinaria.

Al plantear la denominada teoría dual de los contratos de la administración, la cual parte del reconocimiento del contrato administrativo como categoría jurídica específica y autónoma, se ha afirmado de manera general que ella celebra clases de contratos: unos que son verdaderamente administrativos, sujetos al régimen especial de derecho administrativo y sometidos a la jurisdicción de lo contencioso

administrativo; pero también celebra contratos no administrativos, sometidos al derecho privado y cuyos conflictos deben ser resueltos por la Jurisdicción Ordinaria. (Marín, 2008:62)

Argumentos con los que, entre otros, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia termina casando la sentencia y confirmando la de la Jueza Vigésimocuarta de lo Civil de Pichincha que declaró con lugar la demanda de pago de facturas, por incumplimiento de pago por la prestación de un servicio contra una EP.

5.16 Régimen de controversias por daños y perjuicios

En el Juicio 1771-2014-0884 mediante auto del 24 de marzo de 2015, la Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, dirime la competencia a favor del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo, en el Juicio que por restitución de honorarios profesionales e indemnización de daños y perjuicios sigue la Empresa Pública Flota Petrolera Ecuatoriana EP FLOPEC, en contra del Doctor Ernesto V.

Proceso en el cual el conflicto de competencia se sustenta en el contrato suscrito entre las dos partes que tenía remisión expresa a los Jueces de lo Civil, en el caso de controversias. Cada jurisdicción, la una sustentada en las competencias de la ley y la otra sustentada en la renuncia al fuero hecha expresamente en el contrato, discuten la competencia de cada una.

La Sala de lo Civil y Mercantil con los siguientes fundamentos, resuelve el tema:

FUNDAMENTOS DE LA INHIBICIÓN PRESENTADA POR LA JUEZA NOVENA DE LO CIVIL DE CANTÓN QUITO: la declaratoria de nulidad del proceso por incompetencia de la Jueza Novena de lo Civil del cantón Quito en razón de la materia en auto proferido del 25 de marzo de 2014 a las 14h59, se sustenta en lo previsto en los Arts. 217 numerales 4 y 11 del Código Orgánico de la Función Judicial, 24 del Código de Procedimiento Civil, 38 de la Ley de Modernización del Estado y 129.9 del Código Orgánico primeramente citado, por lo que dispone remitir el proceso a la Sala de Sorteos de la Unidad Judicial en Materia Contenciosa Administrativa.”. “4. FUNDAMENTOS DE LA INHIBICIÓN PRESENTADA POR EL TRIBUNAL DISTRITAL DE LO CONTEN-

CIOSO ADMINISTRATIVO: la inhibición por incompetencia en razón de la materia, constante en auto de mayoría, proferido el 21 de marzo de 2014, a las 11h44, se apoya en: "... la cláusula octava del Contrato de Asesoramiento Legal suscrito entra la Flota Petrolera Ecuatoriana FLOPEC y el Doctor Ernesto V. ,las partes de manera expresa acuerdan que en el caso de suscitarse controversias, acudirán a uno de los jueces de lo civil con asiento en la Ciudad de Quito y Juicio Verbal Sumario. En el presente caso, resulta evidente que nos encontramos ante la existencia de una clausula compromisoria prevista en el contrato celebrado por Flota Petrolera Ecuatoriana FLOPEC y el Doctor Ernesto V. el 7 de junio de 2011 en la cual las partes acuerdan el trámite a seguir en caso de controversias, por lo que, este Tribunal de lo Contencioso Administrativo se vuelve incompetente para conocer y resolver la causa.

La Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia, al analizar el caso concreto y sustentar su decisión para dirimir a favor de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, lo hace en los siguientes términos:

7.1 El Contrato de Prestación de Servicios de Asesoramiento Legal y Patrocinio Judicial en Acciones Administrativas, Judiciales, Contencioso Administrativo, Civiles, Penales, Mediación, Arbitrales y Constitucionales, en los que FLOPEC tenga la calidad de demandante y/o demandado, relacionados con la Terminación Unilateral del Contrato firmado con la Compañía TRAFIGURA B. suscrito el 7 de junio de 2011 por Arturo R. como Gerente General y Representante Legal de la Flota Petrolera Ecuatoriana FLOPEC y el Doctor Ernesto V. en su cláusula octava expresamente prevé: "Jurisdicción y competencia.- Las partes celebran el presente contrato de buena fe. En caso de sufrir controversia entre las partes, se buscará una solución directa de no llegarse a un acuerdo, se podrá optar por la mediación y el arbitraje de conformidad con la Ley de Mediación y Arbitraje, ante uno de los Centro de la Cuidad de Quito, o acudir a uno de los Jueces de lo Civil con asiento en la ciudad de Quito, en juicio verbal sumario". El Art. 1.5 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (R.O.S No. 395 de 4 de agosto de 2008) prevé: Objeto y Ámbito: esta ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina principio y normas

para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que realicen: 5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el estado". El contrato antes señalado se encasilla en esta previsión normativa. El art. 2.4 de esta misma Ley Orgánica establece: "Régimen Especial.—Se someterán a la normativa específica para que para el efecto dicte el Presidente de la Republica en el Reglamento General esta Ley, bajo criterios de selectividad, los procedimientos precontractuales de las siguientes contrataciones: ... 4. Las que tengan por objeto la prestación de servicios de asesoría y patrocinio en materia jurídica requeridas por el Gobierno Nacional o las entidades contratadas. El reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública [...] en su Art. 163 señala: "Contencioso Administrativo.—De no pactarse clausula compromisoria o no acordarse ventilar mediante solución arbitral, las controversias se sustanciarán ante los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo, con jurisdicción en el domicilio del demandado observando lo previsto en la ley de la materia". En la especie no se pauto clausula compromisoria ni se acordó la solución de las diferencias presentadas en razón de la celebración del contrato y su ejecución, desarrollo, terminación o liquidación por lo que la controversia debe conocerla un Tribunal de Distrital de lo Contencioso Administrativo. Además, por el principio de especialidad que prevé la Constitución de la República, el Código Orgánico de la Función Judicial regula la competencia considerando el elemento subjetivo de la relación jurídica procesal y concentrando en un solo órgano jurisdiccional los asuntos que atañen al Estado y atribuye competencia a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo para conocer y resolver las demandas y recursos derivados de actos, contratos y hechos administrativos suscritos o producidos por las entidades del sector público. Los Arts. 38 de la Ley de Modernización del Estado y 217 del Código Orgánico de la Función Judicial prevén que los asuntos contractuales en los que son parte las entidades del sector público, se ventilaran ante la jurisdicción contenciosa administrativa. 7.2. La cláusula Octava del contrato suscrito por el representante legal de FLOPEC y el ahora demandado, si bien establece que para el evento de controversias

las partes acudirán “A uno de los Jueces de lo Civil con asiento en la ciudad de Quito, en juicio verbal sumario”, no es aplicable en esta materia desde que prima el interés público, evento en el que las normas sobre competencia tienen carácter imperativo por tratarse de la competencia absoluta he improrrogable. “En este caso los particulares no pueden ni aun poniéndose de acuerdo, llevar el negocio a conocimiento de juez diferente. La jurisdicción de cada rama en que suele dividirse, es siempre improrrogable” ... “Decisión por la motivación que antecede, este Tribunal de la Sala de lo Civil y Mercantil, RESUELVE el conflicto de competencia negativo, dirimiendo a favor del Tribunal Distrital de lo Contencioso Administrativo Número 2 con sede en Guayaquil.

Pronunciamiento de la Corte Nacional que da relevancia absoluta al elemento subjetivo de la relación jurídica procesal. En este caso, por ser uno de los litigantes Empresa Pública lo remite a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, a pesar de que las partes se pusieron de acuerdo que las controversias sean en el fuero civil. Recalcando, que los particulares no pueden ni aun poniéndose de acuerdo llevar el conflicto a conocimiento de un juez diferente.

5.17 Régimen de competencia para notificaciones entre instituciones

En el Juicio 17741-2015-0306, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia en fecha 7 de Diciembre de 2015, se pronuncia respecto del conflicto de competencia, suscitado por la petición de la Empresa Pública Municipal de Desarrollo Económico EDEC EP contra el Banco Nacional de Fomento, quien solicita notificar el desahucio por existir una transferencia de dominio, generándose a raíz de esta petición un conflicto negativo de competencia, entre la Sala de lo Contencioso Administrativo y la Unidad Judicial de Inquilinato y Relaciones Vecinales de Cuenca.

La Sala de lo Contencioso Administrativo, finalmente dice que aquel asunto no es de su jurisdicción. Por las reformas corresponde aquel acto a uno de los notarios.

ANTECEDENTE: A) El señor Carlos O. en calidad de Gerente General Subrogante de la Empresa Pública Municipal de Desarrollo

Económico (EDEC) EP solicito a la Sala Única del Tribunal Distrital Número 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Cuenca notificar el desahucio en contra del Banco Nacional de Fomento, por existir una transferencia de dominio. B) Con auto de 19 de enero de 2015, las 08h15, la Sala Única del Tribunal Distrital Número 3 de lo Contencioso Administrativo con sede en la ciudad de Cuenca se inhibió de conocer y resolver el proceso indicando lo siguiente: "... el artículo 38 de la Ley de Modernización del Estado manda que los Tribunales Distritales de lo Contencioso Administrativo conocerán y resolverán de todas las demandas y recursos derivados de actos, contratos, hechos administrativos y reglamentos expedidos por las entidades del sector público. Con estos antecedentes al no tratarse de una controversia, sino de una diligencia preparatoria; esta Sala se inhibe del conocimiento de la causa y dispone remitirse el proceso a la brevedad posible al Juzgado de Inquilinato de la ciudad de Cuenca". C) En auto de 26 de febrero de 2015 las 15h45, la Jueza de la Unidad Judicial de Inquilinato y Relaciones Vecinales de Cuenca, se inhibió de conocer este proceso, manifestando: "...5) Por lo antes señalado, y de conformidad con el Art. 225 en relación con el Art. 238 de la Constitución vigente, las partes intervinientes en el presente juicio, corresponden al sector público y están sujetos a una contienda en la que debatirán sus derechos; y en esta virtud, conforme lo establece el Art. 38 de la Ley de Modernización del Estado y 217 Número 1 del Código Orgánico Judicial, la suscrita no puede conocer la presente causa que se trata de un trámite de DESAHUCIO POR TRANSFERENCIA DE DOMINIO.

La Sala, al analizar el asunto que motiva la negativa de cada autoridad jurisdiccional, para sustentar su falta de competencia dice:

2.5 El Pleno de la Corte Nacional de Justicia mediante Resolución No. 04-2015 expedida el 6 de mayo de 2015, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 513 del 2 de junio de 2015, en su Artículo 3 establece que la materia administrativa y consecuentemente la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa estará definida por la conjunción de los siguientes elementos: "A) Subjetivo: Una de las partes procesales deben ser un órgano de la administración pública central o de descentralizada institucional

o territorialmente; B) Objetivo: B1) el contrato debe haberse celebrado en uso de las competencias y prorrogativas de la administración pública; su suscripción debe obedecer al giro específico institucional; y, el procedimiento para tramitar la controversia no debe remitirse exclusivamente al derecho procesal común. B.2) La indemnización de daños y perjuicios debe ser producto de la responsabilidad extracontractual objetiva del Estado, sus delegatarios concesionarios y toda persona que incluya ejercicio en la potestad estatal, o de sus empleados y funcionarios públicos; o, debe provenir de la impugnación de una actuación administrativa, siempre que en el mismo libelo se demande tal reparación o la reparación de daños y perjuicios establecidos en el Artículo 217.8 del Código Orgánico de la Función Judicial. C) Pretensión: la acción no debe centrarse únicamente en el reconocimiento de un derecho patrimonial y/o la liquidación de valores económicos, sino que debe consistir sobre todo en el ejercicio del control de legalidad de los actos hechos y contratos administrativos.” “Como se mencionó con anterioridad, en el caso materia de análisis, la pretensión del actor está destinada a que se notifique el desahucio al arrendatario por existir transferencia de dominio del bien inmueble, por tanto, conforme a la resolución referida, no existiría concurrencia de los elementos que definan la materia administrativa, por lo que su conocimiento es de competencia de la Justicia ordinaria.” “Resuelve: 1. Dirimir la competencia a favor de la Jueza de la Unidad Judicial Inquilinato y Relaciones Vecinales de Cuenca...” “2. Sin embargo, conforme el Código Orgánico General de Procesos [...] las y los Jueces de Inquilinato, y Relaciones Vecinales ya no son competentes para realizar dicha notificación dispuesta en el artículo 31 de la Ley de Inquilinato, se dispone que una vez que la Unidad Judicial de Inquilinato y Relaciones Vecinales de Cuenca reciba el expediente con este auto resolutivo, de manera inmediata, a efectos de continuar con la sustanciación, enviara la petición [...] a la oficina de sorteos correspondientes para que se determine a cuál de las o los notarios del cantón Cuenca le corresponderá continuar con la sustanciación de la presente causa...

La Corte Nacional de Justicia sustenta su decisión en la Resolución 04-2015 del Pleno de la Corte Nacional de Justicia, en la cual define los elementos para que se establezca la competencia de la Jurisdicción Contenciosa

Administrativa, desarrollando el elemento: subjetivo, objetivo y la pretensión.

5.18 Periodo de prueba de la mujer embarazada

La señora María Gabriela A. presenta demanda en contra de la Empresa Pública TELEVISIÓN Y RADIO DE ECUADOR EP RTV ECUADOR, en la cual reclama indemnizaciones por las funciones desempeñadas en calidad de Jefa de Talento Humano en dicha Empresa Pública. La demanda mereció pronunciamiento tanto de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, como de la Corte Nacional, debiendo recalcar que en dicho reclamo se resuelven dos asuntos:

- A. No se discute la Jurisdicción Laboral, a pesar de que la Señora Gabriela A. ejercía funciones de dirección como Jefa de Talento Humano. Analizamos en este trabajo la discusión que puede generar la no inclusión en los artículos 29 y 32 de la LOEP, a los servidores de libre designación y remoción.
- B. Se resuelve un antiguo y no solucionado conflicto jurídico. ¿Se puede o no prescindir de los servicios de la mujer embarazada, dentro del periodo de prueba? ¿Dicha protección incluso sobrepasa el periodo de prueba, sin que el empleador pueda terminar la relación en este periodo de hasta noventa días conforme el Artículo 15 del Código del Trabajo?

La Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, en el juicio 17133-2014-0755 de fecha 28 de agosto de 2014, resuelve dicho problema en los siguientes términos:

SEGUNDO: La actora en su libelo inicial afirma que prestó sus servicios lícitos y personales en calidad de Jefa de Talento Humano de la Empresa Pública TELEVISIÓN Y RADIO DE ECUADOR EP RTV ECUADOR mediante contrato de trabajo escrito que suscribió el 21 de febrero de 2011...

SEXTO: Respecto al recurso interpuesto por la actora, en el que se centra en reclamar el pago de la indemnización por despido y por haber estado embarazada al momento del despido se considera:

Del proceso [...] consta el contrato de trabajo suscrito entre los contenientes procesales, el que se estipula en la cláusula cuarta que la duración del referido contrato es de un año contados a partir del 21 de febrero de 2011, incluido el plazo de 90 días que se entenderá como de prueba. [...] del proceso consta el oficio de fecha 20 de mayo de 2011 suscrito por Elizabeth N. encargada de Talento Humano de la empresa demandada, mediante el cual se le comunica que el contrato de trabajo a prueba termina en esa fecha. El Artículo 15 del Código del Trabajo dispone que en todo contrato de aquellos a los que se refiere al inciso primero del artículo anterior cuando se celebre por primera vez, podrá señalarse un tiempo de prueba de duración máxima de 90 días, y que durante el plazo de prueba cualquiera de las partes lo puede dar por terminado libremente. La protección de la que habla el Artículo 154 del Código del Trabajo a la Mujer Embarazada, no comprende las excepciones puntualizadas en el Artículo 14 de ese Código, así lo dispone el inciso segundo del mismo artículo, vale decir, entre otros contratos, a los de prueba (letra f del artículo 14). De conformidad con las disposiciones normativas del Código Civil y de la Ley Orgánica Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (Art. 3 Numeral 7) cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su estado literal. En la Especie, no hay duda que el contrato de trabajo a prueba tiene la particularidad que puede ser terminado dentro de los noventa días por cualquiera de las partes sin que conlleve sanción alguna por la terminación unilateral. Por tanto toda la normativa enunciada por la accionante en su libelo inicial respecto a la protección de la mujer embarazada en el ámbito laboral podría ser aplicada pero en casos concretos donde se evidencie vulneración de sus derechos constitucionales, como es el caso de la señora Patricia C. dentro de la acción de protección seguida en contra de PETROECUADOR, donde se dieron situaciones muy especiales que según los juzgadores mereció la protección de sus derechos; pero no se puede asimilar aquel caso a todos los que de por medio existe una mujer en estado de gestación, más aún cuando dicha resolución tiene efectos de inter partes. Por tanto, bien resuelve la Jueza de primera instancia el negar el pago por despido intempestivo y del año de estabilidad en que se refiere al Artículo 154 del Código del Trabajo, decisión que este Tribunal ratifica.

De este caso, al resolver el recurso de casación mediante sentencia del 4 de enero de 2016, la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia dispone no casar la sentencia de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha. Resultando entonces importante y digno de recalcar el pronunciamiento de la Corte Provincial de Justicia de Pichincha, sobre los dos puntos de derecho que quedan indicados, especialmente el que sostiene que la protección a la mujer embarazada, no incluye al periodo de prueba, estando facultado el empleador a terminar la relación laboral, sin derecho a indemnizaciones.

5.19 Solidaridad del Representante Legal en el cumplimiento de obligaciones laborales

En el Juicio 17731-2015-0779 que siguió el señor Pablo T. contra la Empresa Pública de Movilidad Tránsito y Transporte Terrestre de Cuenca EMOV EP, mediante sentencia del 4 de septiembre de 2015, la Sala Laboral de la Corte Nacional de Justicia resuelve no casar la sentencia, dictada por la Corte Provincial de Justicia del Azuay, que dispone que el Gerente de una Empresa Pública, no responde solidariamente por las obligaciones laborales.

El señor Pablo T. al momento de incoar su demanda lo hace en contra del Gerente de la EMOV EP, por sus propios derechos; es decir, por la figura del Art. 36 del Código del Trabajo, en honor a la supletoriedad de la Ley Orgánica de Empresas Públicas. Es decir, pretendía el señor Pablo T. que el Gerente de la Empresa Pública responda de manera solidaria por las obligaciones laborales que él dice le adeudan en su demanda. si bien no existe pronunciamiento sobre este punto de derecho en la Corte Nacional, por no haber sido materia del recurso en casación, es relevante el pronunciamiento de la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, en el que para declarar sin lugar esta pretensión contra el Gerente, por sus propios derechos, aclara:

En la especie, el Dr. A.A. por las funciones que ha venido cumpliendo mal puede responder por sus propios derechos, es decir con su patrimonio, por las funciones que viene ejerciendo en la Empresa Pública de Movilidad Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP. Es más, y al respecto se tendrá en cuenta lo dispuesto en el último inciso del Artículo 36, incorporado mediante el Registro Oficial Número 332 Segundo Suplemento del 12 de septiembre de 2014

en el Código Orgánico Monetario y Financiero, en su disposición reformativa sexta que dice: “Exceptúase de la solidaridad señalada en el inciso anterior a las entidades que conforman el sector público y a las empresas públicas. En consecuencia, no podrá ordenarse medida cautelar o ejecutarse sentencia alguna en contra de los representantes legales o administradores de las referidas entidades o empresas”. Por lo que, la EMOV EP al ser una Empresa Pública, el representante legal, ni sus funcionarios tienen la responsabilidad solidaria pretendida por el actor.

Resolviendo entonces, una antigua discusión jurídica, en materia laboral. No corresponde condenar de forma solidaria a los representantes de las Empresas Públicas.

5.20 Ingreso como servidor de carrera estable sin concurso de méritos y oposición

En el Juicio 01371-2014-0068, seguido por Pablo P. contra la Empresa Pública de Movilidad Tránsito y Transporte Terrestre de Cuenca EMOV EP, se señala como antecedentes de hecho el reconocimiento de estabilidad laboral, realizado mediante acción de personal por parte del Gerente de la Empresa Pública y que, en fecha posterior, quien luego ostentó el cargo de Gerente, decidió terminar unilateralmente la relación laboral desde el día de dicha notificación. Estableciendo que esto, no es despido intempestivo al no haber mediado concurso, para el reconocimiento de estabilidad.

El demandante al haber tenido acto expreso de estabilidad, por parte del representante legal de la Empresa Pública y haber terminado unilateralmente dicho vínculo, considera que ha sido víctima de despido intempestivo y reclama las indemnizaciones del Arts. 185 y 188 del Código del Trabajo.

La Empresa por su parte, opone el hecho de que el accionante conforme la clasificación realizada por el Art. 18 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, era un servidor y no un obrero y que en los términos del Art. 228 de la Constitución de la República, correspondía ingresar mediante un concurso de méritos y oposición; y que, al no haber existido dicho concurso que medie el ingreso del señor Pablo P., no tenía estabilidad. Por lo tanto, la terminación unilateral no es despido intempestivo. Agrega además la Empresa demandada que su Reglamento Interno expedido en ejercicio

de las atribuciones de la LOEP, regula el ingreso mediante el concurso de méritos y oposición y que el accionante Pablo P. no cumplió con dichas normas.

Mediante sentencia del 17 abril de 2015, la Sala Laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay, decide:

En este punto se debe precisar que la Empresa Pública Municipal de Movilidad, Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP Cuenca al notificar al actor con el Memorándum antes referido con la cesación de sus funciones, es precisamente en cumplimiento a la norma constitucional establecida en el Artículo 228 de la Constitución [...] De las citas de la norma constitucional y legal, concluimos que para ingresar al servicio público, solo es posible mediante selección por concursos de mérito y oposición, lo cual es una regla constitucional que en consecuencia subsume a todas las normas de rango legal o reglamentarias, a los actos jurídicos y a los actos administrativos, en el presente caso el ingreso del actor no fue mediante concurso de méritos y oposición, conforme manifiesta el propio actor al rendir su confesión judicial cuando dice que no participó en ningún concurso. Así las cosas, es importante anotar que la obligatoriedad del Concurso de Méritos y Oposición tiene como propósito facilitar a todos los ciudadanos y ciudadanas interesados en acceder al servicio público en igualdad de condiciones sin ningún tipo de privilegios o discriminaciones. Es claro que pretender este acceso sin concurso discrimina y afecta al derecho a la igualdad, además de incumplir el propósito de procurar eficiencia, eficacia y calidad de la administración pública, como bien jurídico tutelado de la sociedad. Por lo tanto, a juicio de la Sala, la Empresa Pública Municipal de Movilidad Tránsito y Transporte de Cuenca EMOV EP Cuenca representada por su Gerente General, cesó en sus funciones del actor en forma constitucional y legal.

En consecuencia, la Sala determina que es legítima la terminación unilateral por parte de la Empresa Pública de un servidor que obtuvo estabilidad expresa, cuando para su vinculación no medió un concurso público de méritos y oposición.

5.21 Control de legalidad de los actos de las Empresas Públicas en el ejercicio de la facultad disciplinaria

En el Juicio seguido por el señor Pablo S. contra la Empresa Pública ETAPA EP, se produce un debate entre el Tribunal Contencioso Administrativo y el Juez del Trabajo en el que se discute a quien corresponde el control de legalidad de un acto administrativo, en ejercicio de la facultad disciplinaria de la Empresa Pública. Dirimiéndose a favor del Juez del Trabajo.

En el acto administrativo la Empresa Pública ETAPA EP, amonesta al señor Pablo S. por incumplimientos de naturaleza laboral.

La Corte Nacional de Justicia, finalmente dirime la competencia a favor de la Unidad Judicial del Trabajo; sin embargo, es un tema de interesante discusión, en especial los argumentos del Juez de la Unidad Judicial del Trabajo que indica que el Régimen Laboral para la solución de controversias dispuesto en el Art. 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, hace relación únicamente a las relaciones contractuales y no a los actos unilaterales de la administración pública.

En resumen, el Tribunal Contencioso Administrativo en auto de fecha 20 de enero de 2016, dispone:

De la transcripción de la norma realizada se establece de manera incontrovertible que las personas en cualquier forma o a cualquier título trabajen, preste servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro de las empresas públicas son sus servidores públicos, sin embargo, el propio artículo se concluye que a pesar de ser servidores públicos, en la prestación de sus servicios se someten en forma exclusiva a las normas de la Ley Orgánica de Empresas Públicas las leyes que regulan la administración pública y el Código del Trabajo. En consecuencia tales servidores no están sujetos a la normativa de la Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP” “El artículo 29 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas en relación a la competencia y procedimiento referidos a las relaciones contractuales entre las empresas públicas y sus servidores dice:” “Al respecto, existe incluso pronunciamiento de la Corte Constitucional publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 482 del 1 de julio de 2011; fallo que de conformidad al Artículo 143 Numeral 1 de la Ley Orgánica de

Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional tiene el carácter vinculante, en dicho fallo la Corte Constitucional afirma que la normativa aplicable al personal de las empresas públicas constante en la Ley Orgánica de Empresas Públicas constituye un régimen propio y especial, esa afirmación nos lleva a determinar que el régimen laboral administrativo aplicable al personal de las Empresas Públicas es el que consta en dicho cuerpo orgánico normativo, por tanto, dentro de este régimen se encuentra el relativo al de la competencia y procedimiento aplicable a las controversias que surgen de la relación entre las Empresas Públicas y su personal..." "Ahonda este criterio los contenidos de los Artículos 32 y 33 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Por su parte el Señor Juez de la Unidad Judicial del Trabajo, en el juicio 123-16, en resolución del 22 de febrero de 2016, al no aceptar la inhibición fundamenta su negativa en lo siguiente:

...que la jurisdicción laboral no fue instituida para fiscalizar la actividad administrativa del poder público y el control de legalidad de sus decisiones. Únicamente cuando el Estado asume el rol de empleador, sin ejercer poder de imperio, se justifica la intervención de los jueces de trabajo, pero la función de la jurisdicción laboral en estos casos no es la de controlar la actividad administrativa sino las normas de derecho común en cuyo ámbito actúa el estado..." "La sanción administrativa -de acuerdo a la doctrina especializada- es una manifestación de la potestad punitiva única del Estado, por lo que es un tema que concierne de manera exclusiva al derecho administrativo. Los límites a su ejercicio no es algo que se pueda controlar desde la jurisdicción laboral sino únicamente desde la jurisdicción contencioso administrativa pues se trata de la aplicación de normas de derecho administrativo sin que los órganos de poder público, en ejercicio de tal potestad, apliquen normas de derecho común [...]. En ninguna parte de la norma se sugiere que los jueces de trabajo deben realizar un control de legalidad sobre la competencia que las empresas públicas ejercen de forma unilateral en ejercicio de su poder de imperium como lo es una sanción administrativa, sujeta -como ya fue motivado- al régimen de derecho administrativo.

La Corte Nacional de Justicia, a través de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo, mediante Resolución de fecha 7 de abril de 2016, en el juicio 345-2016 dirime la competencia a favor del Juez del Trabajo, argumentando lo siguiente:

Doctrina jurídica nacional señala lo siguiente: Al referirnos sobre el Régimen Laboral de las Empresas Públicas del Ecuador, debemos direccionar nuestro pensamiento hacia el conjunto de normas que se aplican para administrar el recurso humano dentro de las mismas. Estas deben de contener las formas de ingreso a las empresas públicas, su régimen disciplinario, solución de controversias suscitadas en la relación laboral entre las empresas públicas, los servidores públicos y obreros... se debe eliminar la mala aplicación de las normas especialmente para la administración del talento humano, que es consecuencia de la transición por la que están pasando las empresas públicas por cuanto se cuenta con las herramientas jurídicas suficientes de acuerdo al caso concreto. Los inspectores del trabajo y jueces del trabajo al momento de conocer, tramitar y resolver una controversia entre las empresas públicas y su personal, deberán hacerlo de acuerdo a lo que dispone el Título Cuarto de la Ley Orgánica de Empresas Públicas [...]. SE RESUELVE: dirimir la competencia conforme lo dispuesto en los Artículos 29 y 32 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas a favor de la Unidad Judicial del Trabajo en Cuenca.

En definitiva, el auto de la Corte Nacional de Justicia que dirime la competencia, a favor del Juez de la Unidad Judicial del Trabajo, establece que el control de legalidad de los actos administrativos de las Empresas Públicas que hacen referencia al régimen disciplinario y unilateral contra sus servidores, también es de conocimiento de la Jurisdicción Laboral y no de la Administrativa.

5.22 Límite de la pensión mensual de Jubilación Patronal

El Art. 216 del Código del Trabajo establece el derecho a la Pensión Jubilar Patronal, para quienes hayan laborado más de veinte y cinco años. En el

numeral 2 de dicha norma establece un mínimo y un máximo. En el caso del mínimo dice que no podrá ser inferior a 30 dólares, si solamente tiene derecho a la jubilación del empleador y 20 dólares, si es beneficiario de doble jubilación, haciendo relación a la del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. Sin embargo, existe la duda al respecto del máximo, la norma dice: “En ningún caso la pensión mensual de jubilación patronal será mayor que la remuneración básica unificada media del último año.”. El debate jurídico aquí es el siguiente: A la expresión “remuneración básica unificada media” se debe entender al salario básico unificado del trabajador en general o al monto que percibe el trabajador, es decir al salario básico que individualmente considerado el trabajador percibe que evidentemente puede ser igual o mayor al salario básico unificado del trabajador en general. Por mucho tiempo esta norma se interpretó en el sentido de que aquel límite es el referente al salario básico del trabajador en general, sin embargo, la Corte Nacional de Justicia en el Juicio 17731-2015-1148, seguido por Juan G. contra la Unión Cementera Nacional Compañía de Economía Mixta (sujeta a la LOEP conforme el Art. 37) al solucionar este dilema, expresa:

Con el fin de verificar si existe este yerro en la sentencia, transcribimos el texto del artículo en referencia: “En ningún caso la pensión mensual de jubilación patronal será mayor que la remuneración básica unificada media del último año ni inferior a 30...” “3.1 De la lectura de la sentencia impugnada se observa, que el tribunal de apelación tras realizar el cálculo de la pensión jubilar basado en el mecanizado de aportes al IESS, reproducidos como prueba por el trabajador, fija como pensión mensual a pagar el valor de \$ 435.68, decisión que la compañía demandada la impugna manifestando, que para efecto de este cálculo, se debió tomar en cuenta el salario básico unificado del 2008 fue de \$200 y para el año 2007 \$170, por consiguiente la media de estos dos años es de \$187.50 valor que le corresponde percibir al trabajador por concepto de pensión mensual de jubilación. 4.3.2 Así las cosas, corresponde a este Tribunal de Casación dilucidar este cuestionamiento. Al efecto, la mentada disposición legal, hace referencia a la remuneración básica unificada media percibida por el trabajador el último año previo a su jubilación, y no a la remuneración básica unificada del trabajador privado en general como erróneamente interpreta el recurrente en su libelo

de casación[...] Por lo visto, cuestión distinta y para otros efectos es la obligación que tiene el Estado a través del “Consejo Nacional de Trabajo y Salarios”, establecer anualmente el sueldo o salario básico unificado para los trabajadores privados en general; a lo que prevé el Art. 216CT al referirse a la remuneración básica unificada media del último año, para efecto del cálculo de la pensión que le corresponde percibir a la persona jubilada.

Por lo tanto, la Corte Nacional dilucida aquel debate jurídico de mucho tiempo, concluyendo que la expresión que utiliza el Art. 216 del Código del Trabajo de remuneración básica unificada media corresponde, a la que percibe efectivamente el trabajador y no a la que se fija anualmente.

5.23 Límites del techo establecido en el Mandato Constituyente No. 4

Con fecha 12 de febrero de 2008, la Asamblea Constituyente dicta el Mandato Constituyente número 4, publicado en el Registro Oficial Suplemento Número 273 del 14 de febrero de 2008, en cuyo Art. 4, en definitiva, pone un límite al monto que se puede entregar al momento de terminar la relación laboral.

Al aplicar esta norma se generó una duda. ¿Qué sucede cuando una persona al momento de ser despedida, ya prestó sus servicios por más de 25 años?

Se generaron dos posibilidades: 1. Establecer que el monto de trescientos salarios básicos incluía todos los conceptos que le correspondían al momento de terminar la relación laboral. 2. Los trescientos salarios constituyen un límite única y exclusivamente a los rubros que, por el proceso de despido, por indemnización le correspondía.

Este debate jurídico generó variados y contradictorios criterios en las Cortes Provinciales e incluso en la Corte Nacional. En el Juicio 160- 2014, seguido por Eduardo C. contra la Unión Cementera Nacional Compañía de Economía Mixta, sujeta a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en lo que respecta al talento humano, analiza esta situación estableciendo que aquel límite corresponde exclusivamente a las indemnizaciones por despido y no incluye otros, como la jubilación patronal.

Empieza la sentencia por analizar la diferencia entre un derecho laboral y el concepto indemnizatorio que puede tener el mismo y manifiesta:

Queda por tanto dilucidar sobre si el pago de la jubilación patronal se lo realiza por concepto de indemnización, para determinar si al reconocerse pagos acorde a lo dispuesto en el Artículo 1 del Mandato Constituyente 4 en aquello se halla incluido el pago por jubilación patronal, para esclarecer las interrogantes y posiciones formuladas al respecto por parte de los recurrentes; por lo que corresponde analizar sobre estos aspectos y para hacerlo se establece: De la literalidad del texto del Artículo 1 en análisis, el Estado de manera categórica de una parte garantiza la estabilidad de los trabajadores, la contratación colectiva y la organización sindical; y de otra limita el pago por indemnizaciones por despido intempestivo a quien se encuentre en el ámbito de aplicación del Artículo del Mandato Constituyente No. 2; por lo que es necesario indicar que según el diccionario de la lengua española de la Real Academia con el vocablo indemnización se contrae a señalar que es de acción y efecto de indemnizar; y que indemnizar es “resarcir de un daño o perjuicio”. En este ámbito el Doctor Aníbal Guzmán Lara expresa que el concepto de indemnización tiene una doble significación “En primer lugar resarcimiento económico por un daño causado, por haber mediado una culpa, esto es un hecho que pudo evitarse. En segundo lugar, la indemnización puede ser pago económico o riesgo, esto es por un hecho que no puede ser previsto o evitado, que se produjo por circunstancias no buscadas ni queridas. Dentro del primer concepto la culpa puede ser por acción o por omisión en todo caso implica quebrantamiento de una disposición legal o de una disposición contractual. En el segundo concepto significa la defensa de la persona del trabajador y sus familiares. En el riesgo puede no haber culpabilidad del patrono quien aún pudo haber tomado todas las precauciones para evitarlo, pero se produjo; pero al no haber tomado tales providencias, en cuyo caso la ley establece una sanción mayor como nuestra legislación la establece en el Art. 380 del C. del T. [...]” En forma seguida este jurista precisa que las indemnizaciones a las que está obligado el empleador con respecto a la o el trabajador son: a las que provienen del riesgo de trabajo; despido intempestivo; desahucio; terminación del contrato antes de vencer el plazo; quebrantamiento de la duración mínima del contrato; quebrantamiento de la estabi-

lidad post huelga; quebrantamiento de la garantía de permanencia después de una enfermedad no profesional; indemnización a favor de dirigentes sindicales; quebrantamiento de la garantía de asociación; en los casos previstos en los contratos de obra cierta o a destajo en el fondo de reserva; incumplimiento del contrato colectivo; en los casos previstos con respecto a las y los artesanos; y, en los casos de paralización de la empresa sin autorización legal. [...] De lo expuesto se concluye que el Artículo 1 de Mandato Constituyente 4 solo regula y pone límites los casos de indemnizaciones por despido intempestivo de todos quienes se hayan incluidos en el Artículo 2 del Mandato Constituyente del mismo número que es el caso de la empresa demandada [...] sin que ninguna parte del artículo en referencia se regule pagos de indemnización por otras razones como los que señala el Doctor Aníbal Guzmán Lara; como tampoco rubros por concepto de ninguna otra u otras obligaciones no satisfechas por parte de los empleadores.

La Sala en la sentencia que se analiza, concluye entonces que la jubilación patronal no puede entenderse dentro del ámbito de las indemnizaciones y, por lo tanto, está excluida del límite establecido en el Art. 1 del Mandato Constituyente Número 4.



CONCLUSIONES



En el presente trabajo se desarrollaron los siguientes temas alrededor de las Empresas Públicas: El Estado como empresario, la naturaleza jurídica de sus actos, el régimen laboral, el régimen de controversias y pronunciamientos sobre problemas jurídicos de autoridades con capacidad de absolución de consultas.

- En la década de los 70 y en dictadura militar surgen las empresas del Estado a propósito de la bonanza económica por la exportación petrolera (CEPE, ENPROVIT, etc). A partir del 2008 este tipo de institucionalidad ha aumentado con un inventario de 18 de las Universidades, 256 de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y 24 del Ejecutivo.
- La Constitución del 2008, ratificando su voluntad social y de intervención para lograr el buen vivir, el *sumak kawsay* y la redistribución, autoriza la creación de Empresas Públicas al Ejecutivo, Gobiernos Autónomos Descentralizados y Universidades Públicas. Su objeto puede estar destinado a la prestación de servicios públicos, gestión de sectores estratégicos, desarrollo de actividades económicas (producción y/o comercialización de bienes) y proyectos con responsabilidad social.
- Estas Empresas, tienen como característica: ser parte del sector público, tienen personería jurídica propia, su patrimonio es público, están sujetas a los órganos de control del Estado, se organiza autárquicamente, su capital puede estar integrado por el Estado exclusivamente o con participación minoritaria del sector privado.
- La Disposición General Primera de la LOEP, genera discusión para identificar la naturaleza jurídica de los actos, hechos y contratos. Se desarrolló la siguiente pregunta: ¿Cuál es la naturaleza jurídica de los actos, hechos y contratos que no se expidan en la construcción de obra pública? Encontrando un desarrollo legislativo de países del entorno y doctrinario que reconoce un carácter mixto, y la coexistencia de lo público y privado. La distinción se puede encontrar en las actividades de la empresa: Cuando se relacionan

a actividades económicas y comerciales están en la órbita del derecho privado y las relacionadas con un servicio público se regirán por el derecho público. Para evitar esta confusión al finalizar el capítulo II se cita una propuesta de reforma a la Disposición General Primera de la LOEP que evitaría permanentes conflictos por la poca claridad de identificar el carácter público o privado de los actos de las Empresas Públicas y los consecuentes problemas de competencia entre el fuero civil, laboral y contencioso administrativo.

- El Art. 18 de la LOEP regula la naturaleza jurídica del talento humano de las Empresas Públicas, sometiendo también a las que regula la administración pública. Nos planteamos la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las normas de la administración pública a las que se refiere?, concluyendo que las regulaciones de la LOEP no son aplicables de manera directa al personal que presta sus servicios en las Empresas Públicas. Además, se planteó esta pregunta: ¿En qué situaciones aplican las normas del Código del Trabajo?, concluyendo que es norma supletoria cuando la LOEP y el Reglamento Interno de cada empresa no haya regulado un asunto en particular.
- La LOEP, clasifico en tres tipos al personal que presta sus servicios en las Empresas del Estado: los servidores públicos de libre designación y remoción, los servidores públicos de carrera y los obreros. Los servidores de libre designación y remoción, y servidores de carrera, sujetos a las normas que prevé la LOEP y las que consten en el Reglamento Interno de Administración del Talento Humano de cada empresa y de manera supletoria, en lo que no se haya previsto en estos dos cuerpos de normas, a las regulaciones del Código del Trabajo. Los obreros de forma transitoria por efecto de la vigencia de las enmiendas constitucionales publicadas en el Suplemento al Registro Oficial No. 653 del 21 de diciembre de 2015, que elimina el régimen del Código del Trabajo para el sector público. Sin embargo, por la Disposición Transitoria Primera, quienes hasta dicha fecha estuvieron bajo el amparo del Código del Trabajo lo mantienen.

Como consecuencia de la citada enmienda constitucional es necesario reformar el artículo 18 de la LOEP eliminando la clasificación de obreros constante en el literal c) y las regulaciones para este tipo de trabajadores de los artículos: 19 numeral 3, 36, 26, 28, 29, 30, 31, 32 y 34.7; además, se debe regular el derecho a la huelga conforme la norma constitucional.

- En el Ecuador, sobre el tema estabilidad absoluta y relativa han existido tres momentos bien marcados: El primero: quienes prestan sus servicios en el sector público estabilidad absoluta y para quienes están regulados por el Código del Trabajo, estabilidad relativa; esto, hasta el 12 de julio de 2011. El segundo: En esta fecha se publica el Decreto Ejecutivo Nro. 813 que reforma el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público y se incorpora la denominada “renuncia obligatoria”; con ésta, todo el sector público, queda sometido a los beneficios de la estabilidad relativa. El tercero: con la vigencia del despido ineficaz para el régimen del Código del Trabajo, se genera grupos de personas beneficiarias de la estabilidad absoluta o del principio de inamovilidad, los demás, públicos y privados, solo una estabilidad relativa.
- Los servidores de carrera de las EP, tienen características que los diferencian de los que prestan sus servicios en las demás instituciones del Estado: Están sujetos a estabilidad relativa, pueden ser despedidos intempestivamente con el pago de una indemnización, sus derechos y obligaciones están la LOEP y en el Reglamento Interno de Administración del Talento Humano que cada empresa está autorizada para expedir, para terminar el vínculo laboral por una causa justificada no procede la instauración de un sumario administrativo al no aplicarle las normas de la LOSEP, correspondiendo el visto bueno ante el Inspector de Trabajo. La LOEP, somete los conflictos de sus servidores de carrera y obreros a los Jueces de Trabajo (lo que no implica tener los derechos del Código del Trabajo) y la de los servidores de libre designación y remoción a la jurisdicción contenciosa administrativa; aunque este último punto es una afirmación realizada en este trabajo de la cual aún existe aún debate en los tribunales de justicia del país.

- Los recursos administrativos previstos y regulados en el ERJAFE y en el COOTAD, no son aplicables contra las manifestaciones de las Empresas Públicas.
- La capacidad reglamentaria de las Empresas Públicas es una atribución que deja en desventaja al personal que labora en ellas, al poder instaurar condiciones que podrían estar en menoscabo de derechos mínimos históricamente adquiridos por los movimientos laborales. El control de legalidad del mismo, es de competencia: del Juez de Trabajo en el caso concreto puesto a su conocimiento, a la jurisdicción Contencioso Administrativo por el recurso de anulación con efectos generales y de la Corte Constitucional, vía acción pública de inconstitucionalidad, en este último diferenciando que el control de legalidad es de la jurisdicción contenciosa administrativa y el de constitucionalidad de la Corte. Para la ejecutividad y vigencia del Reglamento interno, concluimos, no es necesaria su publicación en el Registro Oficial.
- El control del Ministerio de Trabajo en las EP es de doble vía: durante la vigencia de una relación laboral en tutela del cumplimiento de derechos laborales ejerciendo su facultad sancionadora; y, ex post al respecto del régimen remunerativo y administración del talento humano.
- Corresponde el control por parte de la Contraloría General del Estado el manejo de recursos públicos de las Empresas Públicas. Por lo tanto, al respecto del control de recursos destinados a remuneraciones existe concurrencia entre el Ministerio de Trabajo y la Contraloría.
- La propuesta de un nuevo tipo de institución pública implementada por la Constitución al autorizar la creación de Empresas Públicas con una amplia posibilidad de objetos y los conceptos desarrollados en la LOEP, sumado a la exclusión de la LOSEP sobre el personal de las Empresas Públicas han generado diversas dudas de aplicación sobre: el manejo del talento humano, su

clasificación, ingreso a la carrera empresarial pública, naturaleza de las remuneraciones, intervención del Ministerio de Trabajo, jubilación patronal, aportaciones al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, solidaridad en el cumplimiento de obligaciones y el régimen de controversias. Existiendo propuestas de solución a estas dudas por la Procuraduría General del Estado, Ministerio de Trabajo al absolver consultas y de la Función Judicial en casos concretos puestos a su conocimiento que constituyen precedente para la solución de los mismos. En el capítulo V, quedan desarrollados y comentados estos temas que pueden ser de ayuda a Estudiantes, profesionales del Derecho y personal a cargo del talento humano y departamento jurídico de las Empresas Públicas, concretamente en lo siguiente:

- No corresponde a la propia Empresa Pública el clasificar el régimen de su personal, sino al Ministerio del Trabajo
- Corresponde al Directorio de la Empresa Pública, establecer los procesos de selección de ingreso y ascensos del personal de esta.
- No es necesaria la Intervención del Ministerio del Trabajo en el ingreso del personal a una Empresa Pública.
- Las personas que, al momento de su vinculación con la Empresa del Estado, estuvieron sujetas bajo el régimen de la LOSCCA y luego por la vigencia de la Ley Orgánica de Empresas Públicas cambió su régimen al de dicha ley, igualmente se someten a la jurisdicción de los Jueces y autoridades del Trabajo.
- El legislador otorgó generosas facultades reglamentarias a las Empresas Públicas. Esta facultad, incluye al respecto de la capacidad asociativa de la entidad pública con una privada.
- Los techos y límites remunerativos determinados por el Ministerio de Trabajo para el sector público no aplican al personal de las Empresas Públicas.

- El servidor de una Empresa Pública no puede recibir la bonificación por desahucio que estable el Código del Trabajo por considerarse que se estaría duplicando este beneficio en relación con el del Art.23 de la LOEP.
- Los valores que los servidores de las Empresas Públicas perciben por subrogación o encargo no deben incluirse para el cálculo de vacaciones.
- Para el cálculo de la materia gravada a fin de determinar el monto de aportación mensual al IESS en el régimen obligatorio de los servidores de las Empresas Públicas, se deben incluir los valores recibidos por concepto de subrogaciones y encargos; sin perjuicio de que los mismos no constituyen parte de la remuneración mensual.
- Si bien los servidores de las Empresas Públicas no están sujetos a la LOSEP, el aporte personal al IESS en el régimen obligatorio es de 11,35% conforme a la disposición tercera del artículo 1 de la resolución 261 del IESS publicada en el registro oficial 615 del 18 de julio de 2009.
- El derecho de repetición de una Empresa Pública contra un particular corresponde al fuero civil y no a la jurisdicción contencioso administrativa.
- En las diligencias previas y requerimientos judiciales contra una Empresa Pública, al no existir contienda judicial, corresponde al fuero civil aunque sean consecuencia de un contrato de naturaleza administrativa.
- La ejecución de un laudo arbitral contra una Empresa Pública corresponde al fuero civil. En el mismo, no existe control de legalidad de la actuación administrativa.

- La administración pública celebra contratos de naturaleza administrativa. Sin embargo, también celebra contratos de naturaleza privada, cuyos conflictos se someten a la jurisdicción ordinaria.
- Los litigios por indemnizaciones, daños y perjuicios que sigue una Empresa Pública contra un particular corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa, en virtud del elemento subjetivo de la relación jurídica procesal.
- La notificación con el desahucio por una relación de arrendamiento en el que una de las partes sea una Empresa Pública, no corresponde a la jurisdicción contenciosa administrativa.
- El representante de una Empresa Pública, no es solidariamente responsable en el cumplimiento de obligaciones laborales.
- La Empresa Pública está legitimada para terminar unilateralmente el vínculo laboral con su personal, cuando el estatus jurídico de estable no lo obtuvo previo concurso de méritos y oposición.
- El Juez del Trabajo, además de ser el competente para conocer los conflictos, lo es para ejercer el control de legalidad de los actos de las Empresas Públicas en ejercicio de su facultad disciplinaria.
- La expresión que utiliza el Art. 216 del Código del Trabajo para fijar el límite de la pensión jubilar mensual de remuneración básica unificada media corresponde, a la que percibió efectivamente el trabajador y no a la que se fija anualmente.
- El límite indemnizatorio del mandato constituyente 4 corresponde exclusivamente a las indemnizaciones por despido intempestivo sin incluir otros como la jubilación patronal.



BIBLIOGRAFÍA

1. Doctrina

- Ariño, Gaspar. (2003). *Principios de Derecho Público Económico*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- Ávila, Ramiro. (2009) *Del Estado legal al Estado constitucional de derechos y justicia* in *Anuario de derecho constitucional latinoamericano Año XV*. Programa Estado de Derecho para Latinoamérica Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung.
- _____. (2011). *El neoconstitucionalismo transformador: El estado y el derecho en la Constitución de 2008*. Quito, Alberto Acosta y Esperanza Martínez Editores.
- Ayala, Enrique. (2008). *Manual de Historia del Ecuador*. Tomo II. Época Republicana. Quito, Corporación Editora Nacional.
- Betancur, Carlos. (1994). *Derecho Procesal Administrativo*. Cuarta Edición. Bogotá, Señal Editora.
- Brewer-Carias. (1984). *Régimen Jurídico de las empresas Públicas en Venezuela* in González, Jesús. *La defensa jurídica de los particulares frente a los organismos paraestatales*. México, Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. versión en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/133/pr/pr14.pdf>. Acceso: junio 17 2016.
- Cassagne, Juan. (1998). *Derecho Administrativo*. Séptima Edición. Buenos Aires, LexisNexis,
- Carbonell, Miguel. (2009). *Eficacia de la Constitución y derechos sociales: esbozo de algunos problemas, en la protección judicial de los derechos sociales*. Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Chaves, Augusto. (2008). *Los Convenios de la Administración: Entre la Gestión Pública y la Actividad Contractual*. Bogotá, Editorial Universidad del Rosario.
- Consejo Nacional de Modernización del Estado. (1994). *Ecuador: Modernizándolo todo*. Quito, Editorial La Bunga.

- Constante, Liliana. (2005). "De qué hablamos cuando hablamos del Estado de Bienestar". *Lecciones y Ensayos* No. 81. Buenos Aires, 2005.
- Cuevas, Ricardo. (2009). *Economía y ética en la obra de Adam Smith: La visión moral del Capitalismo*. Santo Domingo, Ciencia y Sociedad. <http://www.redalyc.org/pdf/870/87014553003.pdf>. Acceso: junio 17 2016.
- Del Búfalo, Enzo. (2002). *Las reformas económicas en América Latina*. Caracas: Revista venezolana de economía y ciencias sociales. Edición electrónica: <http://www.redalyc.org/pdf/177/17780206.pdf>. Acceso: junio 17 2016.
- De la Cueva, Mario. (1978). *El nuevo derecho mexicano del trabajo*. México, Ed. Porrúa, 1978.
- Dromi, Roberto. (2000). *Derecho Administrativo*. 8va edición, Buenos Aires, Ciudad Argentina.
- Echandia, Hernando. (2002). *Teoría General del Proceso*. Tercera Edición. Buenos Aires, Editorial Universidad.
- Gallego, Teresa. (1997). *El Estado social y crisis del Estado in*. Manual de ciencias, cap. V. Universidad Autónoma de Madrid. Versión digital, <http://dspace.usal.es/bitstream/handle/10061/10061/1/67493-5-6.pdf>. págs. 107-137. Acceso: junio 10 2016.
- González, Jesús. (1984). *La defensa jurídica de los particulares frente a los organismos paraestatales*. México, Biblioteca Jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, versión en línea: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/133/pr/pr14.pdf>. Acceso: junio 1 2016.
- Gordillo, Agustín. (2014). *Tratado de derecho administrativo y obras selectas*. Tomo 9, Primeros manuales, Buenos Aires, FDA, 2014, versión electrónica: http://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo7.pdf. Acceso: mayo 15 2016.
- _____. *Problemas del control de la administración pública en América Latina*. Versión digital: <http://www.gordillo.com/tomo11.html>. Acceso: mayo 25 2016.

- Granja, Nicolás. (2010). *Fundamentos de Derecho Administrativo*. Quinta Edición, Editorial Jurídica del Ecuador.
- Kaplan, Marcos. (1996). *El Estado latinoamericano*. México D.F, Instituto de Investigaciones Jurídica, UNAM. Edición electrónica, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/15/tc.pdf>. Acceso: abril 12 2016.
- Marienhoff, Miguel. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Lexis Nexis.
- Marx, Carl. (2005). *El Capital. El proceso de producción del capital*. Tomo I/ Vol.3. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- Mata, Ismael (2009) Ensayos de Derecho Administrativo. Buenos Aires: RAP.
- Morales C, Francisco. La Empresa Pública en América Latina, Origen, desarrollo y crisis: El caso de Chile. Acceso: www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/77/trb/trb9.pdf. Acceso: mayo 20 2016.
- Nava, Alfonso. (1963). *Contratos Privados de la Administración Pública*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, versión digital: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2688/5.pdf>. Acceso mayo 2 2016.
- Pérez, Efraín (2014) Derecho administrativo: actualizado con la legislación de derecho público 2009-2014, normativa jurídica y doctrina comparada. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones.
- Pinto Nerón, Ximena y Zak Godoy, Pablo (2009) Defensa a la Competencia y Empresas Públicas. Montevideo: Universidad de Montevideo / Facultad de Derecho.
- Prieto, Luis. (2009). *Justicia constitucional y derechos fundamentales*. 2ª ed. Madrid, Editorial Trotta.
- Quintana, Ricardo. (2015). *Los actos, hechos y contratos administrativos en las empresas públicas ecuatorianas en la construcción de obra pública e infraestructura y en su giro ordinario de negocio*.
- Rivero, Ricardo (2009) Derecho Administrativo Económico, 5ta ed. Madrid: Marcial Pons.

- Ruiz, Sergio. (2013). *El nuevo rol de las empresas públicas, en SENPLADES, Empresas públicas y planificación: Su rol en la transformación social y productiva*. Quito. Edición electrónica: <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/02/Libro-Empresas-P%C3%BA-blicas-web.pdf>. Acceso: mayo 14 2016.
- Sáchica, Luis. (1981). *Regulación de la Empresa Publica en Colombia in Anuario Jurídico VIII*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Versión digital: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2110/25.pdf>. Acceso: mayo 20 2016.
- Silva, Jorge (1979) *Las empresas públicas en Uruguay*. Montevideo: Universidad de la República.

2. Normativa

- Código del Trabajo.
- Código Orgánico de la Función Judicial.
- Constitución Política del Ecuador 1929.
- Constitución Política del Ecuador 1998.
- Enmiendas constitucionales publicadas en el Suplemento al Registro Oficial No. 653 del 21 de Diciembre de 2015
- Constitución del Ecuador 2008.
- Decreto Ejecutivo No. 1041, publicado en el Registro Oficial No. 264 de 30 de agosto de 1993.
- Decreto Ejecutivo 967, publicado en el Registro Oficial No. 223 de 26 de diciembre de 1997.
- Decreto Ejecutivo 197, publicado en el Registro Oficial No. 47 de 15 de octubre de 1998.
- Decreto Nro. 225 publicado en el R.O. No. 123 de 4 de febrero de 2010.
- Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas.
- Ley Orgánica de Servicio Público.
- Ley para la Justicia Laboral y Trabajo Remunerado en el Hogar.
- Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

Ley para la Promoción de la Inversión y la Participación Ciudadana, publicada en Registro Oficial Nro. 144, del 18 de agosto de 2000.
Mandato Constituyente número 4.
Registro Oficial 101 de 4 de enero de 1949.
Registro Oficial 564 de 15 de Julio de 1958.
Registro Oficial 645 del 13 de diciembre de 1965.
Registro Oficial 155 del 3 de febrero de 1971.
Registro Oficial No. 225, de fecha 16 de enero de 1973.
Registro Oficial 698 del 10 de diciembre de 1974.
Registro Oficial No. 397, de fecha 9 de agosto de 1977.

3. Jurisprudencia ecuatoriana

Tribunal Constitucional.
Resolución 193-2000-TP
Corte Constitucional.
Sentencia No. 001-12-SIC-CC
Sentencia Nro. 003-13-SIN-CC
Sentencia 007-11-SCN-CC
Sala laboral de la Corte Provincial de Justicia del Azuay.
Sentencia en el juicio Nro.01353-2013-0484
Sentencia en el Juicio Nro.-17731-2015-0779
Sentencia en el Juicio Nro.-01371-2014-0068
Sala laboral de la Corte Provincial de Justicia del Pichincha.
Sentencia en el Juicio Nro.-17133-2014-0755
Sala laboral de la Corte Nacional de Justicia.
Sentencia en el Juicio Nro.-17731-2015-1148
Sentencia en el Juicio Nro.-17133-2014-0160
Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia.
Sentencia en el Juicio Nro.-17741-2015-0113
Sentencia en el Juicio Nro.-17741-2015-0674
Sentencia en el Juicio Nro.-17741-2015-1126
Sentencia en el Juicio Nro.-17741-2015-0306
Sala de lo Civil y Mercantil de la Corte Nacional de Justicia.
Sentencia en el Juicio Nro.-17741-2015-0434

Sentencia en el Juicio Nro.-17711-2014-0878

Sentencia en el Juicio Nro.-17741-2015-0434

Sentencia en el Juicio Nro.-17711-2014-0884

Pleno de la Corte Nacional de Justicia.

Resolución 04-2015

Unidad Judicial de Trabajo de Cuenca.

Auto resolutivo de 22 de febrero del 2016, en el juicio 123-16

4. Jurisprudencia extranjera

Corte Constitucional de Colombia.

Sentencia C-736/07

Sentencia C-691/07

ABREVIATURAS

LOEP	Ley Orgánica de Empresas Públicas.
LOSEP	Ley Orgánica de Servicio Público.
IESS	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
ERJAFE	Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva.
EP	Empresa Pública.
LOSCCA	Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa.
COFJ	Código Orgánico de la Función Judicial.
COOTAD	Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización

Este libro se terminó de imprimir
el 8 de marzo de 2017,
en los talleres de V&M Gráficas,
Jorge Juan N32-36 y Mariana de Jesús,
Telf.: 320 1171
Quito - Ecuador

La Constitución del Ecuador reconoce la capacidad del Estado de actuar como empresario, otorgando al Ejecutivo, Gobiernos Autónomos Descentralizados y Universidades Públicas, facultades para la creación de empresas públicas y una amplia posibilidad de actividades con las mismas.

Con la expedición de la Ley Orgánica de Empresas Públicas surgieron dificultades para establecer su naturaleza jurídica. La redacción de la Ley, no colabora para identificar con precisión la naturaleza pública o privada de sus actos o contratos, ni el régimen de controversias.

A pesar de ser un tema de extraordinaria importancia y de haber transcurrido más de seis años de la Ley, ni la jurisprudencia ni la doctrina nacional han contribuido a definir el tema.

En esta obra, con un análisis bibliográfico, normativo y jurisprudencial, se estudia la situación jurídica de las empresas públicas, el régimen laboral de quienes prestan sus servicios en ellas, la competencia para el conocimiento de los conflictos que en el desarrollo de sus actividades se generan y una revisión de los pronunciamientos que orientan su administración.



UNIVERSIDAD DE CUENCA
Facultad de Jurisprudencia,
Ciencias Políticas y Sociales

150
AÑOS

DE INNOVACIÓN
Y COMPROMISO SOCIAL