



REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**ASAMBLEA NACIONAL**

COMISIÓN ESPECIALIZADA PERMANENTE DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL



# Trámite **93913**

Código validación **21E1LZXUBS**

Tipo de documento **MEMORANDO INTERNO**

Fecha recepción **02-feb-2012 10:39**

Numeración documento **757-cepjee p**

Fecha oficio **02-feb-2012**

Ramitente **AVDINO MAURO**

Razón social

Revise el estado de su trámite en:  
<http://tramites.asambleanacional.gub.ec/estadoTramite.jsf>

*mauro 6 / 2012*

OFC. - No. 757-CEPJEE-P  
Quito, a 2 de febrero de 2012.

Señor Arquitecto  
Fernando Cordero  
**Presidente de la Asamblea Nacional.**  
En su despacho.-

De mi consideración:

Adjunto al presente el informe para Segundo debate del "Proyecto de Ley Interpretativa del artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público", de conformidad lo dispuesto por los artículos 137 de la Constitución de la República del Ecuador, y 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, a fin de que se dé el trámite constitucional y legal correspondiente.

Hago propicia la ocasión para reiterarle mi consideración más distinguida.

Atentamente,

*[Firma manuscrita]*



Dr. Mauro Andino Reinoso  
**Presidente de la Comisión Especializada  
Permanente de Justicia y Estructura del Estado**

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR  
**Comisión Especializada Permanente de Justicia  
y Estructura del Estado**



**Informe para segundo debate**  
del Proyecto de Ley interpretativa del Artículo 3  
de la Ley Orgánica del Servicio Público

**COMISIÓN:**

**COMISIÓN:**

**MAURO ANDINO REINOSO, PRESIDENTE**

Henry Cuji Coello, Vicepresidente

Luis Almeida Morán

Rosana Alvarado Carrión

Gina Godoy Andrade

César Gracia Gámez

Mariángel Muñoz Vicuña

Marisol Peñafiel Motesdeoca

María Paula Romo Rodríguez

Vicente Taiano Álvarez

Xavier Tomalá Montenegro



**Quito, 2 de febrero de 2012**

## ÍNDICE

1	Objeto.....	5
2	Antecedentes.....	5
3	Análisis de las observaciones.....	6
4	Análisis del proyecto.....	6
5	Resolución.....	8
6	Asambleísta Ponente .....	9



## Informe para segundo debate del Proyecto de Ley interpretativa del Artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público

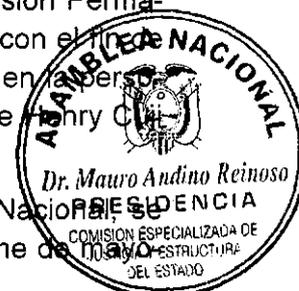
### 1 Objeto

El presente documento tiene por objeto recoger el análisis, discusión, argumentos y resoluciones sobre el Proyecto de Ley Interpretativa del Artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público, cuyo debate se llevó a cabo en la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado.

Este Informe para segundo debate será puesto en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional, para su correspondiente trámite legislativo.

### 2 Antecedentes

1. Mediante Memorándum No. SAN-2001-1077, de 22 de junio del 2011, el Secretario General de la Asamblea Nacional remitió a la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado la calificación del Proyecto de Ley Interpretativa del artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público, para que se inicie su trámite a partir de esta misma fecha.
2. De conformidad con el artículo 57 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado puso el proyecto de ley en conocimiento de los miembros de la Comisión y de la ciudadanía en general.
3. La Comisión recibió las observaciones de los Asambleístas Fernando Cáceres Cortez, Alfredo Ortiz Cobos, Enrique Herrería, Jaime Abril Abril, Marco Murillo, Víctor Quirola, Fernández, María Soledad Vela, Fernando Bustamante Ponce, Klever García Gallegos y Fernando Cordero.
4. El 29 de junio del 2011 mediante oficio No. CJEE-P-2011-502, la Presidenta de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado remitió al Presidente de la Asamblea Nacional el informe de mayoría para primer debate del proyecto de Ley Interpretativa del artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público.
5. En sesión del 1 de septiembre de 2011, se constituye la nueva Comisión Permanente de Justicia y Estructura del Estado para el período 2011-2013, con el fin de elegir a su presidente y vicepresidente, recayendo dichas dignidades en la persona de los Asambleístas Mauro Andino Reinoso, como Presidente, y de Henry Coello, como Vicepresidente.
6. El 8 de septiembre del 2011, en sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, se llevó a cabo el primer debate legislativo en el que se conoció el informe de mayoría.



ría del proyecto de Ley Interpretativa del artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

### 3 Análisis de las observaciones

La Comisión recibió varias observaciones, en las cuales todos los Asambleístas coinciden en la necesidad de interpretar la norma analizada, fundándose en el *principio de independencia de poderes* y en el consecuente derecho de la Función Legislativa de regirse por sus propias normas en lo relativo a la administración de recursos humanos; considerando además que la Ley Orgánica de Servicio Público no puede ser interpretada en su sentido literal, sino en conjunto con las demás disposiciones normativas constitucionales de los artículos 122 y 126, que ordenan que el máximo órgano de la administración legislativa se integrará por quienes ocupen la Presidencia y las dos Vicepresidencias, y por cuatro vocales elegidos por la Asamblea Nacional, y que *“para el cumplimiento de sus labores la Asamblea Nacional se regirá por su ley correspondiente y su reglamento interno.”*

Por otra parte, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa designa como máximo órgano de la administración parlamentaria al Consejo de Administración Legislativa y le atribuye, entre otras, la facultad de señalar el procedimiento y condiciones de las contrataciones del personal de los asambleístas; de establecer las remuneraciones, movilización, viáticos y demás emolumentos de las y los asambleístas, asesores y demás personal de la Asamblea Nacional; y, expedir reglamentos específicos y resoluciones para regular el personal que labora en la Asamblea Nacional.

De las observaciones realizadas al Proyecto de Ley Interpretativa, tres de ellas solicitan que se incluya en el artículo interpretado a los docentes del Magisterio y de las universidades, a efectos de que también se guíen por sus propias normas legales; lo cual no se considera pertinente, en virtud de que el análisis de la norma interpretada se basa en la independencia del poder legislativo y la facultad de regular a sus servidoras y servidores, entre los cuales no se encuentran los docentes.

### 4 Análisis del proyecto

El artículo 226 de la Constitución de la República establece que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, servidoras o servidores públicos y las personas que actúan en virtud de potestad pública, ejercerán únicamente las competencias y facultades que les atribuyan la Constitución y la ley.

En aplicación del principio de independencia de las funciones del Estado, el artículo 126 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la Asamblea Nacional –que ejerce la Función Legislativa–, para el cumplimiento de sus funciones se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno.

La Ley Orgánica de la Función Legislativa es la norma que regula el funcionamiento de la Asamblea Nacional; en ella se establece su estructura, sus obligaciones, deberes y atribuciones constitucionales. De conformidad con el artículo 1 de la ley invocada, están sujetos a ella las y los Asambleístas que integran la Asamblea Nacional, el perso-

nal asesor, el personal a contrato y los funcionarios a nombramiento de la Función Legislativa.

El Consejo de Administración Legislativa está facultado por dicha ley a elaborar y aprobar el presupuesto de la Asamblea Nacional y remitirlo al Ministerio de Economía y Finanzas para su incorporación en el Presupuesto General del Estado; a establecer las remuneraciones, movilización, viáticos y demás emolumentos de las y los Asambleístas y demás personal legislativo, precisando que serán equivalentes a las de las otras funciones del Estado; y, a clasificar al personal en permanentes, ocasionales, señalando con precisión que servidores son de libre nombramiento y remoción.

La Ley Orgánica de la Función legislativa también establece que las y los Asambleístas y servidores legislativos, sean estos últimos a nombramiento o contrato, tendrán todos la calidad de servidores públicos y estarán sujetos a las disposiciones de esta Ley, reglamentos específicos y resoluciones que expida el Consejo de la Administración Legislativa para el efecto.

La Asamblea Nacional, en ejercicio de sus competencias y en el marco de lo prescrito en los artículos 226 y 229 de la Constitución de la República, expidió la Ley Orgánica de Servicio Público (publicada en el segundo suplemento del Registro Oficial No. 924 de 6 de octubre del 2010), y en el artículo 3 determinó que las disposiciones de esta ley son de aplicación obligatoria, entre otras entidades del sector público, en la Función Legislativa, sin perjuicio de lo cual se dispone que por la especificidad de sus actividades es necesario implementar un Régimen Especial de Administración de Personal, y en caso de los servidores a contrato, puntualiza que se debe cumplir lo establecido en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, generando que los servidores de la Asamblea Nacional se sujeten a dos regímenes jurídicos-laborales distintos, a pesar de pertenecer a la misma entidad de la Función Legislativa. Es decir, se entendería que los servidores de la Asamblea Nacional en general estarían sujetos a la Ley Orgánica de Servicio Público y, en consecuencia, al Ministerio de Relaciones Laborales y a la Función Ejecutiva; y, los servidores a contrato, a la Ley Orgánica de la Función Legislativa y, por ende, al Consejo de Administración Legislativa; situación jurídica atentatoria al principio de independencia de la Funciones del Estado, que merece ser aclarada y corregida mediante una ley interpretativa, en ejercicio de la facultad prevista en los artículos 8, 69, 70, 71 y 72 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Desde la vigencia de la Ley Orgánica de Servicio Público y su reglamento se han presentado inconvenientes en su aplicación, por lo que es necesario interpretar el sentido del artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público de forma general y obligatoria, competencia que le corresponde al legislador, de conformidad con el artículo 120, numeral 6, de la Constitución de la República y artículo 3 de la codificación del Código Civil.

El texto a interpretarse es el inciso quinto del artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público:

**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 razón de las especificidades propias de la naturaleza de sus actividades, y la implementación de regímenes particulares que su actividad implica, el Ministerio de Relaciones Laborales establecerá y regulará lo atinente a remuneraciones y supervisará y controlará la apli-**



**cación de los regímenes especiales de administración de personal establecidos en las leyes que regulan a la Función Legislativa, Magisterio, Servicio Exterior y a los miembros activos de la Comisión de Tránsito del Guayas; en lo relacionado con el personal ocasional la Función Legislativa observará lo previsto en su ley específica; los docentes del Magisterio y docentes universitarios se regularán en lo atinente a ascensos, evaluaciones y promociones por sus leyes específicas, excluyéndose de dichos procesos al personal técnico docente y administrativo que se regulará por esta ley al igual que se regulará por las disposiciones de este cuerpo normativo el personal administrativo del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración y de la Comisión de Tránsito del Guayas.**

A efectos de interpretar la norma invocada, en primer lugar cabe recordar que, según el artículo 12 del Código Civil, *cuando existen disposiciones en oposición, prevalecerán las especiales sobre las generales.*

En segundo lugar, cuando el artículo en análisis señala que las disposiciones de la Ley Orgánica de Servicio Público son de aplicación obligatoria en materia de recursos humanos y remuneraciones en toda la administración pública, incluida la Función Legislativa, acepta a la vez, que en atención a las características propias de la naturaleza de sus actividades, y a la implementación de regímenes particulares que su actividad implica, el Ministerio de Relaciones Laborales tiene ciertos límites, debido a que el establecimiento y regulación de las remuneraciones, y a la supervisión y control de su aplicación, no tiene relación directa con las competencias de carácter general previstas en la ley para dicho Ministerio, sino que deben ser ejercitadas considerando los regímenes especiales de administración de personal previstos en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Del mismo modo, a través del artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público se reconoce que existe una excepción a la regla general de aplicación y, en consecuencia, la necesidad de una ley específica para regular el funcionamiento de la Asamblea Nacional y de un máximo órgano de administración legislativa, lo cual implica, que si bien existe una competencia de carácter general respecto de todo el sector público, también existen normas de carácter especial, que deben ser observadas y aplicadas, y que prevalecen respecto de las primeras, como en el caso del régimen de administración de personal de la Asamblea Nacional regulado por la Ley Orgánica de la Función Legislativa y las resoluciones del Consejo de Administración Legislativa.

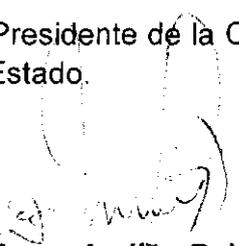
Por tanto, es necesario interpretar el inciso quinto del artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público aplicando las reglas del Código Civil.

## 5 Resolución

Por las motivaciones constitucionales, legales y socio-laborales expuestas, esta Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado de la Asamblea Nacional, en sesión realizada el día 2 de febrero de 2012, **RESUELVE** aprobar este Informe para segundo debate del Proyecto de Ley interpretativa del artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

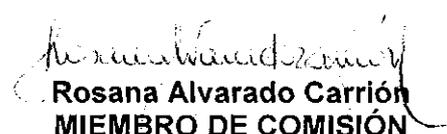
## 6 Asamblea Ponente

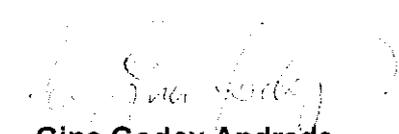
MAURO ANDINO REINOSO, Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado.

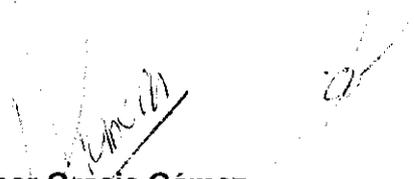
  
**Mauro Andino Reinoso**  
PRESIDENTE

**Henry Cuji Coello**  
VICEPRESIDENTE

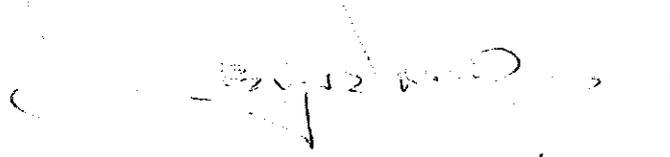
**Luis Almeida Morán**  
MIEMBRO DE COMISIÓN

  
**Rosana Alvarado Carrión**  
MIEMBRO DE COMISIÓN

  
**Gina Godoy Andrade**  
MIEMBRO DE COMISIÓN

  
**César Gracia Gámez**  
MIEMBRO DE COMISIÓN

  
**Mariangel Muñoz Vicuña**  
MIEMBRO DE COMISIÓN

  
**Marisol Peñafiel Montesdeoca**  
MIEMBRO DE COMISIÓN

**María Paula Romo Rodríguez**  
MIEMBRO DE COMISIÓN

  
**Vicente Taiano Alvarez**  
MIEMBRO DE COMISIÓN

  
**Xavier Tomala Montenegro**  
MIEMBRO DE COMISIÓN



## EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL

### CONSIDERANDO

- Que** la Constitución de la República en su artículo 226 establece el principio de competencia y legalidad, regulando que la administración pública y sus servidores están facultados para ejercer lo que la Constitución y la ley les atribuyen al respecto.
- Que** la independencia de funciones es uno de los fundamentos de Estado de derecho; por tanto, el art. 126 de la Constitución de la República del Ecuador establece que la Asamblea Nacional se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno.
- Que** según el numeral 6 del artículo 120, la Asamblea Nacional tiene entre otras atribuciones y deberes: expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.
- Que** el artículo 122 de la Constitución de la República determina que el máximo órgano de administración legislativa es el Consejo de Administración Legislativa, integrado por la Presidencia, las dos Vicepresidencias y cuatro vocales elegidos por la Asamblea Nacional de entre sus Asambleístas pertenecientes a diferentes bancadas legislativas.
- Que** la Ley Orgánica de la Función Legislativa es la norma que regula el funcionamiento de la Asamblea Nacional, establece su estructura, desarrolla sus obligaciones, deberes y atribuciones constitucionales.
- Que** el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa dispone que la Asamblea Nacional es unicameral, provista de personería jurídica y autonomía económica – financiera, administrativa, presupuestaria y de gestión.
- Que** el artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público, determina que esta ley es de aplicación obligatoria, entre otras entidades del sector público, para la Función Legislativa, disponiendo que por especificidades respecto de sus actividades, es necesario implementar un régimen especial de administración de personal y en el caso de los servidores contratados, se debe observar lo previsto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, generando dos regímenes jurídico - laborales distintos para los servidores de la Función Legislativa, uno para los servidores en general, sujetos a la Ley Orgánica de Servidores Públicos y consecuentemente al Ministerio de Relaciones Laborales, y otro, para los servidores a contrato sometidos al Consejo de Administración Legislativa, situación que debe ser aclarada y corregida mediante una ley interpretativa, que garantice la independencia de las Funciones Legislativa y Ejecutiva en esta materia.

En uso de las facultades, expide la siguiente,



## Ley Interpretativa del artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público

**Art. 1.-** Interpretétese el inciso quinto del artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público en el siguiente sentido: el régimen especial de administración de personal señalado en el inciso quinto del artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público se refiere al conjunto de disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, así como también a los reglamentos específicos y resoluciones que expida el Consejo de Administración Legislativa. En consecuencia, las y los Asambleístas y las y los servidores de la Función Legislativa se regirán imperativamente por la Ley Orgánica de la Función Legislativa y las resoluciones del Consejo de Administración Legislativa, que en materia de remuneraciones no sobrepasarán los techos máximos remunerativos fijados por el Ministerio de Relaciones Laborales para el sector público en general.

### DISPOSICIÓN FINAL

**ÚNICA.-** La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.

**Razón:** Siento como tal, que el Proyecto de Ley Interpretativa del artículo 3 de la Ley Orgánica del Sector Público fue tratado, debatido y aprobado en el Pleno de la Comisión Especializada Permanente de Justicia y Estructura del Estado, en sesión del día 2 de febrero de 2012.- Quito, 2 de febrero de 2012.- Lo certifico.



Dr. Richard Ortiz Ortiz

**SECRETARIO RELATOR DE LA COMISIÓN ESPECIALIZADA  
DE JUSTICIA Y ESTRUCTURA DEL ESTADO**

