

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2022-0326-M

Quito, D.M., 07 de marzo de 2022

PARA: Sr. Mgs. Andrés Burgaentzle Román
Coordinador General Administrativo Financiero

ASUNTO: Criterio Jurídico Pago de Liquidación de Haberes de Proyectos de Planta Central

De mi consideración:

En relación al memorando Nro. MAAE-CGAF-2022-0062-M de 14 de enero de 2022, mediante el cual la Coordinación General Administrativa Financiera, solicitó a la Coordinación General de Asesoría Jurídica, se emita el criterio jurídico respecto a el pago de liquidación de haberes de proyectos de Planta Central, al respecto debo mencionar lo siguiente:

1.- ANTECEDENTES

Mediante memorando Nro. MAAE-CGAF-2022-0062-M de 14 de enero de 2022, la Coordinación General Administrativa Financiera en su parte pertinente que:

“(...) REQUERIMIENTO:

Se solicita a usted, emitir el siguiente criterio jurídico de:

Existen servidores que laboraron en Proyectos de Planta Central que fenecieron al 31 de diciembre de 2021, estos servidores a su vez siguieron laborando a partir del 01 de enero de 2022, en nuevos Proyectos de Planta Central, sin interrupción de continuidad. ¿Es procedente realizar el proceso de pago de liquidación de haberes, de aquellos servidores que el Proyecto fue cerrado el 31 de diciembre de 2021, pese a que siguen en funciones, pero en un nuevo Proyecto? (...)”

2.- BASE LEGAL

Constitución de la República del Ecuador

“Art. 82.- El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.”

“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 ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución.”

“Art. 227.- La administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación.”

“Art. 229.- (...) La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. (...)” (Subrayado me pertenece)

Código Orgánico Administrativo.

“Art. 4.- Principio de eficiencia. Las actuaciones administrativas aplicarán las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas. Se prohíben las dilaciones o retardos injustificados y la exigencia de

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2022-0326-M

Quito, D.M., 07 de marzo de 2022

requisitos puramente formales.”

“Art. 5.- Principio de calidad. Las administraciones públicas deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos.”

“Art. 6.- Principio de jerarquía. Los organismos que conforman el Estado se estructuran y organizan de manera escalonada. Los órganos superiores dirigen y controlan la labor de sus subordinados y resuelven los conflictos entre los mismos.”

“Art. 9.- Principio de coordinación. Las administraciones públicas desarrollan sus competencias de forma racional y ordenada, evitan las duplicidades y las omisiones.”

“Art. 23.- Principio de racionalidad. La decisión de las administraciones públicas debe estar motivada.”

“Art. 65.- Competencia. La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado.”

“Art. 128.- Acto normativo de carácter administrativo. Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa.”

Ley de Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos.

“Art. 3.- Principios. - Además de los principios establecidos en los artículos 227 y 314 de la Constitución de la República, los trámites administrativos estarán sujetos a los siguientes: ...6. Pro-administrado e informalismo. - En caso de duda, las normas serán interpretadas a favor de la o el administrado. Los derechos sustanciales de las y los administrados prevalecerán sobre los aspectos meramente formales, siempre y cuando estos puedan ser subsanados y no afecten derechos de terceros o el interés público, según lo determinado en la Constitución de la República. ...14. Mejora continua. - Las entidades reguladas por esta Ley deberán implementar procesos de mejoramiento continuo de la gestión de trámites administrativos a su cargo, que impliquen, al menos, un análisis del desempeño real de la gestión del trámite y oportunidades de mejora continua.”

“Art. 5.- Derechos de las y los administrados.- “Sin perjuicio de los demás establecidos en la Constitución de la República y las leyes, las personas, en la gestión de trámites administrativos, tienen los siguientes derechos: ...3. A abstenerse de presentar documentos o cumplir procedimientos que no se encuentren debidamente establecidos en leyes, decretos, ordenanzas y demás normativa publicada en el Registro Oficial, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y, a cumplir requisitos distintos a los expresamente previstos en una norma legal para el ejercicio o reconocimiento de derechos y garantías.”

Ley Orgánica del Servicio Público

“Art. 52.- De las atribuciones y responsabilidades de las Unidades de Administración del Talento Humano. - Las Unidades de Administración del Talento Humano, ejercerán las siguientes atribuciones y responsabilidades:

a) (Reformado por el Art. 13 de la Ley s/n, R.O. 1008-S, 19-V-2017). - Cumplir y hacer cumplir la presente ley, su reglamento general y las resoluciones del Ministerio del Trabajo, en el ámbito de su competencia;”

“Art. 132.-Competencias del Ministerio de Finanzas en el ámbito de esta Ley.-Además de las atribuciones legales, que en materia de gastos de personal se encuentran establecidas en la ley, el Ministerio de Finanzas ejercerá las siguientes competencias:

c) Emitir el dictamen presupuestario correspondiente, posterior al estudio y análisis del Ministerio del Trabajo relacionados con gastos de personal de las instituciones del Estado, en los casos establecidos en la presente

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2022-0326-M

Quito, D.M., 07 de marzo de 2022

ley; (...)"

DISPOSICIONES GENERALES

"DÉCIMA SEGUNDA.-Las servidoras y servidores que cesen en funciones por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada, a partir del quinto año de servicio prestado en la misma institución, percibirán a más de la liquidación de haberes, una compensación económica, de acuerdo a las regulaciones y los montos que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo, previo al cumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 132 de esta Ley. Las servidoras y servidores que se retiren en cumplimiento de lo previsto en la disposición general primera, percibirán una sola compensación que será la correspondiente a la de mayor valor, entre las previstas en esta disposición y la establecida en el artículo 129 de esta ley y que se podrá pagar con bonos del Estado. (...)" (Subrayado me pertenece)

Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público

"Art. 110.- Entrega de bienes y archivos. - En los casos de cesación de funciones, salvo por muerte la o el servidor, se deberá suscribir obligatoriamente un acta de entrega recepción de los bienes y archivos bajo su responsabilidad. "

"Art. 111.- Liquidación y pago de haberes. - La liquidación y pago de haberes a que hubiere lugar a favor de la o el servidor, se realizará dentro del término de quince días posteriores a la cesación de funciones, y una vez que la servidora o servidor haya realizado la respectiva acta entrega-recepción de bienes, conforme lo determina el artículo 110 de este Reglamento General. El pago será de responsabilidad de la Unidad Financiera Institucional. En la liquidación de haberes se considerará la parte proporcional de los ingresos complementarios a que tuviere derecho, a más de lo previsto en el artículo 31 de este Reglamento General."

MANDATO CONSTITUYENTE No. 2 - REMUNERACIÓN MENSUAL UNIFICADA MÁXIMA PARA EL SECTOR PÚBLICO - REGISTRO OFICIAL SUPLEMENTO NRO. 261 DE 28 DE ENERO 2008

"Art. 1.- Remuneración Máxima.- Se establece como Remuneración Mensual Unificada Máxima, el valor equivalente a veinticinco salarios básicos unificados del trabajador privado, para los dignatarios, magistrados, autoridades, funcionarios, delegados o representantes a los cuerpos colegiados, miembros de la Fuerza Pública, servidores y trabajadores del sector público, tanto financiero como no financiero. No se considera parte de la Remuneración Mensual Unificada: el décimo tercero y décimo cuarto sueldos o remuneraciones, viáticos, movilizaciones y subsistencias, horas suplementarias y extraordinarias, subrogación de funciones o encargos, compensación por residencia, el aporte patronal al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y los fondos de reserva."

"Art. 2.- Ámbito de aplicación.- El presente Mandato será de aplicación inmediata y obligatoria en las siguientes entidades:

a) Las instituciones, organismos, entidades dependientes, autónomas, y programas especiales, adscritos, desconcentrados y descentralizados, que son o forman parte de las Funciones: Ejecutiva, Legislativa y Judicial;"

**ACUERDO No. 2017-0163 -
EXPÍDENSE LAS DIRECTRICES PARA APLICACIÓN DE LA REGULACIÓN 70/30 DE LA POBLACIÓN
ECONOMICAMENTE ACTIVA (PEA) INSTITUCIONAL, PARTIDAS VACANTES, CONTRATOS
DE SERVICIOS OCASIONALES, CREACIONES DE PUESTOS Y BANCO DE PERSONAL DE LOS
PROCESOS DE APOYO - REGISTRO OFICIAL NRO. 168 DE 25 DE ENERO 2018.**

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2022-0326-M

Quito, D.M., 07 de marzo de 2022

*“Art. 1.- **Ámbito de aplicación.** Las directrices del presente Acuerdo son de aplicación obligatoria para todas las instituciones determinadas en el primer inciso del artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 135, de 01 de septiembre de 2017 mediante el cual se emitió las normas de optimización y austeridad del gasto público.”*

“SEGUNDA.-Para la contratación de servicios ocasionales para proyectos de inversión, las UATHs institucionales deben regirse al manual de puestos institucional vigente, en caso de no disponer del mismo se sujetarán a los requisitos establecidos para cada grupo ocupacional de conformidad a la Norma Técnica del Subsistema de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos emitida por el Ministerio del Trabajo y sus reformas.”

*“QUINTA.-No se realizará la liquidación de haberes ni la liquidación de vacaciones no gozadas al momento de que un servidor que estando bajo la modalidad de contratos de servicios ocasionales pase a nombramientos provisionales o de nombramientos provisionales a nombramientos permanentes si continúa laborando en la misma institución; por consiguiente, **la liquidación de haberes sólo se efectuará cuando se produzca la terminación de la relación laboral con la entidad.***

De igual manera se procederá en el caso de licencias o comisiones con o sin remuneración para prestar servicios en otras instituciones del Estado y de traspasos de puestos interinstitucionales con su respectiva partida presupuestaria de las instituciones que conforman el Presupuesto General del Estado; por lo que, para estos casos el Ministerio de Economía y Finanzas no asignará recursos financieros adicionales por concepto de liquidación de haberes.

Tampoco serán susceptibles de liquidación de haberes ni la liquidación de vacaciones no gozadas aquellos contratos de servicios ocasionales que sean ubicados en otras instituciones que forman parte del Presupuesto General del Estado si continúan laborando de manera ininterrumpida.

La liquidación a un ex-servidor que haya prestado sus servicios de manera continua en una misma institución en dos o más puestos de diverso grupo ocupacional, se realizará en proporción a la remuneración mensual unificada y al tiempo transcurrido en cada uno de ellos.” (Énfasis agregado)

ACUERDO No. MDT-2021-135 - INSTRUCTIVO SOBRE LOS REQUERIMIENTOS DE DOCUMENTACIÓN PARA EL INGRESO Y DESVINCULACIÓN DEL PERSONAL DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO – PUBLICADO EN EL REGISTRO OFICIAL NRO..457 DE 21 DE MAYO DE 2021

*“Art. 1.- **Del objeto.** - Este instructivo tiene por objeto establecer los documentos requeridos para el ingreso y desvinculación del personal de las entidades del sector público bajo el régimen de la Ley Orgánica del Servicio Público.”*

*“Art. 2.- **Del ámbito de aplicación.** Las disposiciones este instructivo son de aplicación obligatoria en todas las instituciones del Estado determinadas en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público.”*

*“Art. 8.- **De la documentación obligatoria para la desvinculación.** La o el servidor público a desvincularse presentará a la UATH institucional, o quien haga sus veces, la siguiente documentación:*

a) En caso de renuncia voluntaria, la o el servidor público deberá dirigir una comunicación por escrito a la

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2022-0326-M

Quito, D.M., 07 de marzo de 2022

autoridad nominadora de su decisión de desvincularse de la institución con por lo menos quince días de anticipación a la fecha de su salida, salvo su debida aceptación inmediata

b) Informe de fin de gestión, dirigido al jefe inmediato con copia a la UATH institucional o quien haga sus veces, en el cual se especifique los trámites que el servidor a desvincularse tenía a su cargo y el estado de los mismos este requisito se verificará a través de la respectiva fe de presentación en la unidad encargada de la recepción de documentos. La veracidad y corrección de la información consignada en el informe de fin de gestión es de absoluta responsabilidad del servidor saliente, por lo que no requiere de aprobación por parte del jefe inmediato.

c) Declaración patrimonial juramentada de fin de gestión registrada en el sistema informático que para el efecto determine la Contraloría General del Estado y,

d) El formulario Paz y Salvo elaborado por cada institución con arreglo a las disposiciones de este Acuerdo.”

ACUERDO MINISTERIAL NO. MAAE-2020-023 DE 28 DE AGOSTO DE 2020 - ESTATUTO ORGÁNICO DE GESTIÓN ORGANIZACIONAL POR PROCESOS DEL MINISTERIO DEL AMBIENTE Y AGUA

1.3.1.2.1 Gestión de Asesoría Jurídica

Unidad Responsable: Dirección de Asesoría Jurídica

Misión:

“Asesorar en materia jurídica a las autoridades, unidades institucionales, entidades, organismos y a usuarios externos para la correcta aplicación de la normativa en temas relacionados a la misión institucional, dentro del marco legal aplicable y demás áreas de derecho concernientes a la gestión institucional.”

Responsable: Director/a de Asesoría Jurídica

Atribuciones y Responsabilidades:

1. Asesorar a las autoridades, unidades administrativas de la institución, entidades, organismos y a usuarios externos para la correcta aplicación de la normativa en temas relacionados a la misión institucional, dentro del marco legal aplicable y demás áreas de derecho concernientes a la gestión institucional;

3.- PRONUNCIAMIENTO

Con este antecedente y sobre la base legal citada, me permito manifestar que esta Coordinación General de Asesoría Jurídica cumple con la atribución de absolver consultas sobre la aplicación de las disposiciones legales y reglamentarias, solicitadas tanto por las unidades administrativas de esta Cartera de Estado como por los administrados; no obstante, lo dicho, en base a la atribución citada me permito realizar las siguientes consideraciones:

1.- El Principio de Juridicidad, al que se someten los órganos y entidades del Estado, establece que en Derecho Público solamente se puede hacer lo que la Constitución y la ley señala, por lo que, de la normativa expuesta, se puede colegir que el accionar de la Administración Pública debe cumplir los principios que la rigen, esto con el fin de precautelar los intereses del Estado y de los Administrados evitando vulnerar sus derechos como tales.

2.- El Art. 111 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público es claro al disponer el cumplimiento de ciertos presupuestos previo a la liquidación y pago de haberes de un servidor, a saber:

- a) Que se produzca la terminación de la relación laboral (ya sea por renuncia o retiro voluntario, venta de renuncia, jubilación o muerte del servidor),
- b) Que se haya suscrito el acta de entrega recepción de bienes y,

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2022-0326-M

Quito, D.M., 07 de marzo de 2022

c) Que dicho pago se lo efectúe una vez cumplidos los dos presupuestos anteriores dentro del término de quince (15) días posteriores a la cesación de funciones.

Para el efecto, el ente rector en materia laboral ha expedido normativa complementaria y secundaria, que regula con mayor especificidad el tema de liquidaciones, misma que debe ser considerada y aplicada acorde a las particularidades de cada caso, como es el caso de lo dispuesto en el Acuerdo No. MDT-2021-135 que expide el "Instructivo sobre los requerimientos de documentación para el Ingreso y desvinculación del personal de las entidades del Sector Público" – publicado en el Registro Oficial Nro.457 de 21 de mayo de 2021.

Por otra parte, la Disposición General Quinta del Acuerdo Ministerial Nro. 2017-0163 expedido por el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Economía y Finanzas, expresamente prohíbe efectuar liquidación de haberes ni vacaciones no gozadas en aquellos casos que laboren en la misma institución:

- a) Un servidor bajo modalidad de contrato de servicios ocasionales pase a nombramiento provisional o,
- b) Un servidor bajo modalidad de nombramiento provisional pase a nombramiento permanente

Igualmente, no es sujeto de dicha liquidación ni vacaciones no gozadas, un servidor bajo modalidad de contrato de servicios ocasionales que continué laborando de manera ininterrumpida y sea ubicado en otra institución que conforme el Presupuesto General del Estado.

2.- Respecto a la pregunta: "(...) **¿Es procedente realizar el proceso de pago de liquidación de haberes, de aquellos servidores que el Proyecto fue cerrado el 31 de diciembre de 2021, pese a que siguen en funciones, pero en un nuevo Proyecto? (...)**", esta Coordinación General debe manifestar lo siguiente:

En el marco normativo ecuatoriano la figura de liquidación de haberes se encuentra estipulada solamente para la finalización de la relación laboral, específicamente dentro del servicio público, dicha liquidación se encuentra limitada a ciertas figuras que cesan definitivamente las funciones de un servidor con la institución como son la renuncia o retiro voluntario, venta de renuncia, jubilación o muerte del servidor; mas no cuando se mantenga la continuidad laboral y se evidencie:

- Cambios institucionales dispuestos por Presidente de la República (cambio de denominación institucional, razón social, fusiones, absorciones, supresiones o eliminaciones);
- Cambios administrativos institucionales internos (modificación de la modalidad contractual de un servidor que mantiene labores dentro de la institución: de contrato de servicios ocasionales pasa a nombramiento provisional, de nombramiento provisional a permanente);
- Cambio de institución de un servidor bajo modalidad de contrato de servicios ocasionales que continúe laborando de manera ininterrumpida y sea ubicado en otra institución que conforme el Presupuesto General del Estado.

En atención a los términos de la consulta formulada, esta Coordinación General de Asesoría Jurídica enfatiza que desconoce la modalidad de contratación del personal al que se hace mención en su consulta, particularidad que determinará la normativa aplicable para el efecto.

En este contexto, se recuerda que los *contratos civiles de servicios profesionales* al no generar relación de dependencia solamente conllevan el pago de honorarios mensualizados, acorde lo señalado en el Art. 148 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público.

Por su parte, para la modalidad de contratos de servicios ocasionales, el Acuerdo Ministerial Nro. 2017-0163 publicado en el Registro Oficial Nro. 168 de 25 de enero de 2018, es de obligatorio cumplimiento dada la derogatoria expresa de los Acuerdos Interministeriales Nro. MDT-2017-0001 de 30 de enero de 2017, publicado en el Registro Oficial Nro. 961 de 13 de marzo de 2017 y MDT-2017-002 de 23 de junio de 2017, publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro. 26 de 30 de Junio de 2017, destacando las prohibiciones constantes en su

Memorando Nro. MAAE-CGAJ-2022-0326-M

Quito, D.M., 07 de marzo de 2022

Disposición General Quinta en lo relacionado a liquidaciones.

Finalmente, se insta al área requirente en función a las atribuciones y responsabilidades atribuidas a la Dirección de Administración del Talento Humano a verificar la nómina y modalidad contractual del personal concerniente a cada Proyecto, a fin de identificar si esta Cartera de Estado adquirió obligaciones laborales como empleador; ya que su participación dependerá de la estructura y componentes de cada Proyecto.

Así como también, verificar la debida planificación y cumplimiento de requisitos normativos para aquellos casos en los que efectivamente existió desvinculación definitiva y dado el tiempo de servicio del personal impliquen erogaciones de recursos sujetos a aprobación por el ente rector en materia de finanzas, ya sea por el tiempo de servicio previsto en la Ley Orgánica del Servicio Público y que no sobrepasen los límites establecidos en el Mandato Constituyente 2.

Lo descrito se enmarca el principio constitucional de Juridicidad que claramente establece las entidades del Estado deben cumplir el marco normativo que los regula, además de cumplir la premisa legal que en derecho público se hace solo lo que la Constitución y la ley señala y de esta forma evitar vulnerar derechos.

En mérito y oportunidad de la ejecución de la decisión que se tome en este caso, será responsabilidad de las autoridades y responsables competentes, puesto que la Coordinación General de Asesoría Jurídica únicamente se pronuncia sobre los aspectos procedimentales y legales con el propósito de facilitar elementos de opinión o juicio para la formación de la voluntad administrativa, por lo que se recuerda que el presente criterio tiene un alcance estrictamente jurídico y el pronunciamiento que se emite se lo hace en función de las normas legales vigentes; razón por lo cual, esta Coordinación no efectúa un análisis de orden técnico, operativo ni financiero de la documentación remitida; consecuentemente, no es vinculante por no corresponder a nuestras competencias.

Con sentimientos de distinguida consideración.

Atentamente,

Documento firmado electrónicamente

Mgs. Jorge Isaac Viteri Reyes
COORDINADOR GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA

Referencias:
- MAAE-CGAF-2022-0062-M

Copia:
Sr. Ing. Jorge Enrique Abad Sanmartín
Director de Administración del Talento Humano

Srta. Abg. Patricia Fernanda Miño Vargas
Directora de Asesoría Jurídica

Sra. Sandra Teresa Cervantes González
Secretaria de Coordinación General Jurídica

Srta. Mgs. Verónica Paulina Lemache Nina
Abogada 3

vl/pm