



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Marzo 2026

Presentación

Sistema de Consultas Absueltas

La absolución de las consultas jurídicas a las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, es competencia del Procurador General del Estado, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución de la República del Ecuador y los artículos 3 y 13 de su Ley Orgánica.

Cada pronunciamiento es el resultado del estudio del equipo de abogados de la Dirección Nacional de Consultoría, que se apoya según la materia con la experticia de los profesionales de las demás direcciones sustantivas y regionales de la PGE, y, finalmente, revisado y, de ser el caso, modificado por el Procurador General del Estado, lo que permite asegurar la rigurosidad jurídica de cada proyecto, mantener la unidad institucional y reforzar el rol preventivo de la absolución de consultas como parte del ciclo de defensa jurídica del Estado.

El pronunciamiento del Procurador General del Estado contiene un dictamen general y abstracto sobre la aplicación de las normas por toda la Administración Pública, por lo que la ley ordena que los extractos se publiquen en el Registro Oficial.

Adicionalmente, por iniciativa de la PGE el texto íntegro de cada pronunciamiento consta en el Sistema de Consultas Absueltas, en el portal institucional www.pge.gob.ec que es una herramienta de acceso público.

A fin de promover la transparencia del trabajo institucional, facilitar el acceso de los usuarios y contribuir al respeto del principio de legalidad que rige en Derecho Público, la PGE pone a disposición de la ciudadanía los pronunciamientos emitidos durante el mes de marzo de 2026 y, en adelante, con periodicidad mensual.

Ab. Juan Carlos Larrea Valencia
Procurador General del Estado

Contenido

No.	Fecha de pronunciamiento	INSTITUCIÓN PÚBLICA Materia de la consulta	pág.
1	01-mar-26	MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DEPORTE Y CULTURA ELECCIÓN DE DIRECTIVOS EN ORGANIZACIONES DEPORTIVAS	4
2	01-mar-26	MUNICIPIO DE NARANJITO BASE IMPONIBLE Y DEDUCCIONES DEL IMPUESTO A LA UTILIDAD Y PLUSVALÍA EN FUSIONES Y ESCISIONES	11
3	02-mar-26	EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE TELECOMUNICACIONES, AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO, ETAPA EP CERTIFICACIÓN COMO OPERADORES DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	20
4	02-mar-26	SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS, VALORES Y SEGUROS REQUISITOS PARA MÉDICOS INSTITUCIONALES	26
5	05-mar-26	CUERPO DE BOMBEROS DE RIOBAMBA OBLIGATORIEDAD DE ADJUNTAR CERTIFICACIÓN DEL POA EN CADA PROCESO	32
6	05-mar-26	EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, RUMIÑAHUI - ASEO SERVICIO DE MANTENIMIENTO CORRECTIVO DE VEHÍCULOS CON VIGENCIA TECNOLÓGICA	42
7	05-mar-26	RIOBAMBA EP MULTAS	47
8	05-mar-26	EMPRESA PÚBLICA DE AGUA POTABLE DE QUITO EPMAPS-Q TERMINACIÓN CONTRATO	54
9	05-mar-26	MINISTERIO DEL INTERIOR EXTENSIÓN DE MEDIDAS DE SEGURIDAD AL NÚCLEO FAMILIAR DEL FUNCIONARIO PÚBLICO	68
10	09-mar-26	CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR OBLIGACIÓN DE CONTAR CON PROFESORES A TIEMPO COMPLETO	76
11	13-mar-26	CUERPO DE BOMBEROS DE SALINAS CONTRATACIÓN DE EVALUACIONES Y EXÁMENES MÉDICOS PARA SERVIDORES BOMBERILES	84
12	13-mar-26	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA PAGO DE REMUNERACIÓN ARTÍCULO 98 DE LA LOSEP	98
13	18-mar-26	JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN FINANCIERA Y MONETARIA COMPETENCIA NORMATIVA	106
14	18-mar-26	CONSEJO DE LA JUDICATURA EJERCICIO DE COMPETENCIAS	113
15	24-mar-26	INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL, I.S.S.P.O.L CONTRATACIÓN DE SEGURO DE DESGRAVAMEN PARA PRÉSTAMOS QUIROGRAFARIOS	124
16	24-mar-26	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DECISIÓN DE LA CAN	131
17	31-mar-26	CELEC - CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR REQUISITOS MEDIACIÓN	142

Oficio N° 15549

Quito D.M., 01 de marzo de 2026

Magíster

Gilda Natalia Alcívar García

MINISTRA DE EDUCACIÓN, DEPORTE Y CULTURA

Quito.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. MINEDEC-MINEDEC-2026-00182-OF, de 26 de febrero de 2026, ingresado en el correo de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿El Ministerio de Educación, Deporte y Cultura, en aplicación del principio de seguridad jurídica debe observar lo determinado en el artículo 84 de la nueva Ley Orgánica del Deporte, la Educación Física y la Recreación publicada en el Sexto Suplemento del Registro Oficial Nro. 223 de fecha 11 de febrero de 2026, respecto a la prohibición de integrar los directorios con un cargo diferente al anterior y la periodicidad para su postulación, en solicitudes y procesos eleccionarios efectuados con anterioridad al 11 de febrero de 2026, o se debe entender extensiva la disposición contemplada en la Disposición Transitoria Décima Segunda sobre la aplicación de la normativa vigente a la fecha de su primera elección?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

El informe jurídico, de 19 de febrero de 2026, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación, Deporte y Cultura (en adelante “MINEDEC”), citó los artículos, 226, 227, 235, 237, 382 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante “CRE”); 134 y 140 del Código Orgánico Administrativo (en adelante “COA”); 84, 143 y la Disposición Transitoria Décima Segunda de la Ley Orgánica del Deporte, la Educación Física y la Recreación (en adelante “LODD”); 71, y 151 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación (Derogada); y, 71 del Reglamento Sustitutivo al Reglamento General de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación (Derogado), con fundamentos en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“3. ANÁLISIS LEGAL:

(...) con fecha 11 de febrero de 2026, entró en vigencia la reforma a la normativa que regula el sistema deportivo nacional, la cual establece nuevas condiciones y disposiciones aplicables, entre otros aspectos, a los procesos de elección y reelección de los órganos directivos de las organizaciones deportivas. En consecuencia, cualquier solicitud de registro de directorio deberá adecuarse y observar obligatoriamente el nuevo marco jurídico vigente, lo que refuerza la improcedencia de continuar con el

presente trámite bajo las condiciones inicialmente planteadas.

*3.6. Sin embargo, existe duda y falta de claridad sobre la aplicación de lo determinado en la **Disposición Transitoria Segunda de la Ley Orgánica del Deporte, la Educación Física y la Recreación**, ya que se establece que los límites de reelección establecidos para los dignatarios, autoridades u órganos directivos electos se realizarán conforme la normativa vigente a la fecha de su primera elección, pero no se hace alusión a la prohibición determinada en el artículo 151 de la derogada Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, respecto a la posibilidad de integrar los directorios con un cargo diferente al anterior y la periodicidad para su postulación.*

*3.7. Al respecto, es importante señalar que la Procuraduría General del Estado mediante oficio Nro. 04258 de 27 de octubre de 2023, emitió su pronunciamiento vinculante sobre la aplicación del citado artículo toda vez que, existía una contradicción con el reglamento sustitutivo de la misma, por lo que se **definió por principio de jerarquía de la norma que debe aplicarse el artículo 151 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación**, que en su parte pertinente establece que un miembro del directorio que ya haya ejercido como tal en dos periodos consecutivos “[...] bajo ninguna figura podrá integrar ningún cargo directivo en el Organismo sin que haya transcurrido al menos un período desde la finalización de su cargo [...]”.*

3.8. Argumentos que fueron parte de la motivación para solicitar la subsanación de observaciones al requerimiento presentado por el Comité Olímpico Ecuatoriano considerando lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia Nro. 002-09-SAN-CC del 02 de abril de 2009, y reiterado en la Sentencia Nro. 049-16-SIS-CC de 10 de agosto de 2015.

3.9. Las mismas que no fueron subsanadas pero que a la presente fecha no serían exigibles ya que la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación y su reglamento fueron derogados con la expedición de la nueva Ley Orgánica del Deporte, la Educación Física y la Recreación que contiene nuevas disposiciones y procedimientos y que, no determina un periodo de transición o salvedad para las solicitudes de registros presentadas con anterioridad a su vigencia con respecto a la prohibición de integrar los directorios con un cargo diferente al anterior y la periodicidad para su postulación.

4. CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN:

*Por los antecedentes expuestos, la normativa invocada y el análisis legal efectuado se concluye que, a criterio de esta Coordinación, existiría duda sobre la **aplicación del artículo 151 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación y el pronunciamiento emitido con oficio Nro. 04258 de 27 de octubre de 2023** respecto a las solicitudes presentadas con anterioridad a la vigencia de la nueva ley del sistema deportivo, con la finalidad de garantizar el principio de seguridad jurídica. (...)*

2. Análisis. -

A partir de la vigencia de la LODEFYR y de acuerdo con su Disposición Derogatoria Única, quedaron derogadas la “Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, publicada en el Registro

Oficial No. 255 del 11 de agosto de 2010, el reglamento sustitutivo de su reglamento general y todas las normas que se opondrán a la presente ley”.

En este contexto, el objeto de la consulta se circunscribe a determinar el régimen jurídico aplicable a la elección de dignatarios, autoridades u órganos directivos que fueron electos según la normativa anterior, esto es, la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación (2010), y a establecer el alcance de la aplicación de la LODEFYR frente a solicitudes y procesos electorarios efectuados con anterioridad a su vigencia.

A efectos de comprender el alcance de un régimen de transición ante la promulgación de una nueva ley, el Diccionario Universal de Términos Parlamentarios define al “artículo transitorio” en los siguientes términos:

*“Se refiere a la **disposición destinada a regir situaciones temporales que son existentes con anterioridad a la fecha de vigencia de una ley o reglamento, o que son creadas por virtud del mismo. Es por ello que sus efectos se agotan con el simple transcurso del tiempo o en cuanto se presenta la condición que regulan. Cuando se trata de la promulgación de una nueva ley, los artículos de carácter permanente y los transitorios quedan separados. Estos últimos son organizados bajo el título de "Transitorios" y se les asigna una numeración propia e independiente al orden consecutivo de los artículos principales”** (énfasis añadido).*

Asimismo, la Procuraduría General del Estado, mediante oficio No. 14418, de 17 de junio de 2021, analizó la naturaleza de las disposiciones transitorias y manifestó:

“Sobre la naturaleza de las disposiciones transitorias, el Manual de Técnica Legislativa determina que: ‘son aquellas que facilitan el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación y agrega:

‘El contenido típico de las disposiciones transitorias son las reglas de derecho intertemporal, esto es, las reglas que tienen como objetivo facilitar el tránsito de la ley antigua a la nueva, regulando situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley: hechos, actos, relaciones o instituciones jurídicas regulados por una ley anterior y sus efectos.

Una regulación jurídica transitoria puede consistir:

- *En la simple declaración de la **pervivencia** de la ley antigua para regular esas situaciones jurídicas previas o en curso: (...).*
- *En la declaración de la **aplicación inmediata** de la ley nueva a esas situaciones jurídicas pendientes: (...).*
- *En la regulación de las mismas mediante un **régimen jurídico autónomo** diferente del contenido en la ley antigua o en la ley nueva.*

Además de estas reglas de derecho intertemporal, suelen incluirse en las leyes reglas que no tienen por objeto solucionar conflictos de leyes en el tiempo, sino facilitar la aplicación de la nueva ley al regular provisionalmente situaciones jurídicas nuevas (reglas provisionales).

*Tal sería el caso de las disposiciones que regulan por primera vez la elección de un órgano de nueva creación, distintas de las contenidas con carácter definitivo para el futuro por el articulado de la ley, que constituyen lo que puede calificarse de **derecho transitorio impropio***” (el subrayado me corresponde).

Bajo esta premisa, la Disposición Transitoria Décima Segunda de la LODEFYR, que constituye el objeto de la consulta, dispone lo siguiente:

“DÉCIMA SEGUNDA.– *La entrada en vigencia de la presente Ley **no interrumpe, reinicia ni altera el cómputo de los periodos de ejercicio de los dignatarios, autoridades u órganos directivos electos conforme a la normativa anterior.** En consecuencia, los límites de reelección establecidos en la legislación vigente al momento de su primera elección seguirán siendo aplicables. **No se considerará como un nuevo ciclo o periodo el inicio de la vigencia de esta Ley, por lo que no habilita ni habilitará nuevas reelecciones a quienes ya hubieren ejercido los periodos permitidos***” (énfasis añadido).

De la disposición transcrita se infiere, de manera clara e inequívoca, que el legislador optó por una regla expresa de derecho intertemporal: la vigencia de la LODEFYR no altera el régimen jurídico aplicable al cómputo de los periodos ni a los límites de reelección de quienes fueron electos bajo la normativa anterior. En consecuencia, la nueva ley no constituye un nuevo punto de partida ni un “reinicio” del sistema de cómputo de periodos; por el contrario, preserva la continuidad del régimen aplicable al momento de la primera elección de cada dirigente.

Ahora bien, la normativa anterior – esto es la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación (2010) – regulaba los periodos y límites de reelección en su artículo 151 en los siguientes términos:

“Art. 151.- Periodos de los Directorios.- Los periodos, para los cuales los directivos fueren electos para dirigir sus organizaciones deportivas, serán entre uno y hasta cuatro años de acuerdo a sus Estatutos y podrán optar por la reelección inmediata por una sola vez. Para una nueva postulación al mismo cargo, deberá transcurrir mínimo un periodo, y bajo ninguna figura podrá integrar ningún cargo directivo en el Organismo sin que haya transcurrido al menos un periodo desde la finalización de su cargo” (énfasis añadido).

Al respecto, en el criterio jurídico adjunto a la consulta se señala que, mediante oficio No. 04258, de 27 de octubre de 2023, la Procuraduría General del Estado se pronunció respecto del proceso eleccionario previsto en la derogada “Ley del Deporte, Educación Física y Recreación”. No obstante, corresponde aclarar que el oficio No. 04258, de 27 de octubre de 2023, no constituye un pronunciamiento, sino que hace relación a un criterio previo emitido por la Procuraduría General del Estado en los siguientes términos:

*“(…) de acuerdo con la consulta presentada – ¿es pertinente aplicar el principio de jerarquía de la norma y que prevalezca el mandato establecido en la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación por sobre el Reglamento Sustitutivo al Reglamento General a la misma, por cuanto esta última norma de menor jerarquía en su artículo 71, contradice el contenido del artículo 151 de la mencionada Ley? –, **se concluye***

inequívocamente que se debe aplicar el principio de jerarquía de la norma y que prevalezca el mandato establecido en la Ley, en caso de existir antinomia entre estas dos normas, en consecuencia, debe aplicarse el artículo 151 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, que en su parte pertinente establece que un miembro del Directorio que ya haya ejercido como tal en dos periodos consecutivos “(...) bajo ninguna figura podrá integrar ningún cargo directivo en el Organismo sin que haya transcurrido al menos un período desde la finalización de su cargo” (énfasis añadido).

Así entonces, el régimen de la derogada “*Ley del Deporte, Educación Física y Recreación*” establecía que el presidente de un organismo deportivo, o cualquier dirigente que aspire a la reelección en la misma dignidad, solo puede reelegirse de manera inmediata una vez en el mismo cargo; y, para una nueva postulación a la misma función, deberá esperar al menos un período, atendiendo a la alternabilidad que rige al ejercicio democrático interno de las organizaciones deportivas, en sus órganos directivos.

En ese sentido, la Disposición Transitoria Décima Segunda de la LODEFYR delimita su ámbito de aplicación al “***cómputo de los periodos de ejercicio de los dignatarios, autoridades u órganos directivos electos conforme a la normativa anterior***”, con el propósito de evitar que la expedición de la nueva ley sea entendida como el inicio de un nuevo ciclo que habilite nuevas reelecciones (énfasis añadido).

Para comprender la relación entre el artículo 151 ibidem y la Disposición Transitoria Décima Segunda de la LODEFYR, se expone el siguiente cuadro:

LODEFYR	<i>“Ley del Deporte, Educación Física y Recreación” derogada</i>	Conclusión
Disposición Transitoria <i>“DÉCIMA SEGUNDA.– La entrada en vigencia de la presente Ley no interrumpe, reinicia ni altera el cómputo de los periodos de ejercicio de los dignatarios, autoridades u órganos directivos electos conforme a la normativa anterior.</i>	<i>“Art. 151.- Períodos de los Directorios.- Los periodos, para los cuales los directivos fueren electos para dirigir sus organizaciones deportivas, serán entre uno y hasta cuatro años de acuerdo a sus Estatutos</i>	Con la vigencia de la LODEFYR no se interrumpe, reinicia ni altera el cómputo de los periodos ejercidos por los directivos de las organizaciones deportivas (1 a 4 años de acuerdo con sus estatutos) electos con la normativa anterior.

<p><i>En consecuencia, los límites de reelección establecidos en la legislación vigente al momento de su primera elección seguirán siendo aplicables. No se considerará como un nuevo ciclo o periodo el inicio de la vigencia de esta Ley, por lo que no habilita ni habilitará nuevas reelecciones a quienes ya hubieren ejercido los periodos permitidos.” (énfasis añadido).</i></p>	<p><i>y podrán optar por la reelección inmediata por una sola vez. Para una nueva postulación al mismo cargo, deberá transcurrir mínimo un periodo, y bajo ninguna figura podrá integrar ningún cargo directivo en el Organismo sin que haya transcurrido al menos un período desde la finalización de su cargo.” (énfasis añadido).</i></p>	<p>La normativa anterior establecía tres límites para la reelección de los directivos: i) reelección inmediata por una sola vez; ii) para postular a una tercera elección por el mismo cargo debe transcurrir un periodo; y, iii) si no transcurre un periodo, bajo ninguna figura el directivo podrá integrar un cargo del directivo en el organismo.</p>
--	--	--

De la normativa analizada se desprende que: i) el artículo 151 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación, vigente al momento de las elecciones efectuadas bajo su régimen, establecía de manera expresa que: a) únicamente era permitida una reelección inmediata por una sola vez en el mismo cargo; b) para una nueva postulación al mismo cargo debía transcurrir al menos un período completo; y, c) bajo ninguna figura el dirigente podía integrar ningún otro cargo directivo en el organismo sin que hubiese transcurrido al menos un período desde la finalización de su cargo; ii) la Disposición Transitoria Décima Segunda de la LODEFYR determina que la entrada en vigencia de la nueva ley no interrumpe, reinicia ni altera el cómputo de los períodos de ejercicio de quienes fueron electos según la normativa anterior, y que los límites de reelección aplicables serán aquellos vigentes al momento de su primera elección; y iii) en consecuencia, la LODEFYR no constituye un nuevo ciclo electoral ni habilita nuevas postulaciones para quienes ya hubieren agotado los períodos permitidos bajo la normativa vigente al tiempo de su primera elección, manteniéndose incólumes los límites previamente establecidos.

3. Pronunciamiento. -

En atención a la consulta se concluye que, de acuerdo con la Disposición Derogatoria Única y la Disposición Transitoria Décima Segunda de la Ley Orgánica del Deporte, la Educación Física y la Recreación, la entrada en vigencia de dicha ley no interrumpe, reinicia ni altera el cómputo de los períodos de ejercicio de los dignatarios, autoridades u órganos directivos electos bajo la vigencia de la normativa anterior.

En consecuencia, respecto de solicitudes y procesos eleccionarios efectuados con anterioridad al 11 de febrero de 2026, el Ministerio deberá observar el régimen jurídico vigente al momento de la primera elección del dirigente correspondiente, incluidos los límites previstos en el artículo 151 de la Ley del Deporte, Educación Física y Recreación (2010) en lo relativo a los períodos de ejercicio y restricciones de reelección.

Por tanto, el artículo 84 de la Ley Orgánica del Deporte, la Educación Física y la Recreación no puede aplicarse retroactivamente para regular procesos eleccionarios realizados antes de su vigencia, ni entenderse como habilitante de un nuevo ciclo de elegibilidad; sin perjuicio de lo anterior, para procesos iniciados con posterioridad a su entrada en vigor, resulta plenamente aplicable el régimen previsto en la nueva ley.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 15550

Quito, D.M., 01 de marzo de 2026

Doctor
Cristian Suárez Peñafiel
Alcalde
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
NARANJITO
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. ACN-2026-014, de 13 de enero de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformularon las consultas inicialmente planteadas en el oficio No. ACN-2025-369, de 30 de diciembre de 2025, en los siguientes términos:

“Para efectos de la determinación de la base imponible y deducciones del impuesto a la utilidad y plusvalía (art.559 COOTAD) en procesos de reorganización societaria (fusión y escisión):

¿Qué valor y que título se deben tomar en consideración para aplicar dichas deducciones?
a) El valor establecido en el título translativo de dominio inmediato anterior en el que, la compañía fusionada o escindida adquirió el inmueble que será vendido; o
b) el avalúo municipal o el valor del mercado a la fecha del acto societario de la fusión o escisión”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

Mediante oficio No. ACN-2025-369, de 30 de diciembre de 2025, recibido en esta Procuraduría en la misma fecha, requirió la absolución de una consulta a la cual remitió como alcance y reformulación el oficio No. ACN-2026-014, de 13 de enero de 2026, citado al inicio del presente.

El informe jurídico contenido en memorando No. 057-PS-2025, de 30 de diciembre de 2025, adjunto a su primer oficio de consulta, suscrito por el Procurador Síndico Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Naranjito (en adelante, “*GADM Naranjito*”), refiere como fundamento los artículos 338, 345.2 y 345.3 de la Ley de Compañías¹ (en adelante, “*LC*”); 603, 686, 687, 691 y 993 del Código Civil² (en adelante, “*CC*”); 556 y 558 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización³ (en adelante, “*COOTAD*”); y, 13 y 14 del Código Tributario⁴ (en adelante, “*CT*”), con base en los cuales expone y concluye lo siguiente:

“IV. CRITERIO JURÍDICO INSTITUCIONAL

¹ LC, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 5 de noviembre de 1999.

² CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

³ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

⁴ CT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 14 de junio de 2005.

De la revisión del marco jurídico aplicable y de la naturaleza de los actos societarios de fusión y escisión, esta Procuraduría Síndica expone el siguiente criterio:

- *El Código Civil establece cinco modos de adquirir el dominio de las cosas, entre los cuales se encuentran la TRADICIÓN y la SUCESIÓN POR CAUSA DE MUERTE:*
 1. *La TRADICIÓN ocurre entre personas vivas ya que, requiere de un TRADENTE y un ADQUIRIENTE; y de un TÍTULO TRASLATIVO DE DOMINIO.*
 2. *La SUCESIÓN POR CAUSA DE MUERTE, en cambio se produce con el fallecimiento de una persona, causante, que transmite ya sea de forma UNIVERSAL o de forma SINGULAR.*
- *El Derecho Societario, recoge estos preceptos y establece que, en las fusiones como en las escisiones de compañías, se transmite en bloque por sucesión universal a otra compañía u otras compañías resultantes del acto societario; siendo este modo de adquisición el que más se adecúa a la naturaleza de dichos actos societarios, descartando la TRADICIÓN.*

Por este motivo el COOTAD no es ajeno a estos preceptos jurídicos al establecer que, las fusiones y las escisiones no son objeto del Impuesto de Alcabalas ni del Impuesto a las utilidades, ya que únicamente grava los actos y contratos que son considerados Títulos Traslaticios de Dominio como los son: las compraventas, permutas, adjudicaciones, donaciones, etc.

(...)

Por lo expuesto, para el cálculo de las deducciones adicionales previstas en el COOTAD, se debe considerar como valor de adquisición el que conste en el título traslativo de dominio mediante el cual la compañía escindida o fusionada (sociedad antecesora) adquirió originalmente el bien inmueble; y no el avalúo municipal o valor de mercado a la fecha del acto societario de fusión o escisión” (Lo subrayado me corresponde).

2. Análisis. -

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en su consulta, el presente análisis se estructura en los siguientes puntos: *i) Traspaso de los patrimonios sociales a la nueva compañía en caso de fusión o escisión, en relación con la disposición de no sujeción a tributos fiscales o municipales; y, ii) Cálculo del impuesto sobre las utilidades y plusvalía en la transferencia de bienes inmuebles urbanos y sus deducciones.*

2.1. Traspaso de los patrimonios sociales a la nueva compañía en caso de fusión o escisión en relación con la disposición de no sujeción a tributos fiscales o municipales algunos.-

De acuerdo con lo previsto en el artículo 337 de la LC, la fusión de las compañías se produce: “a) *Cuando dos o más compañías se unen para formar una nueva que les sucede en sus derechos y obligaciones*”; y, “b) *Cuando una o más compañías son absorbidas por otra que continúa subsistiendo*”. A su vez, el inciso primero del artículo 338 *ibidem* agrega que, para la fusión de cualquier compañía en una compañía nueva “*se acordará primero la disolución y luego se procederá*

al traspaso en bloque de los respectivos patrimonios sociales a la nueva compañía” (lo subrayado me corresponde).

Adicionalmente, el artículo 339 de la LC establece: “En caso de fusión de compañías los traspasos de activos, sean tangibles o intangibles, se podrán realizar a valor presente o de mercado”. El artículo 342 íbidem condiciona la fusión de compañías a la aprobación de la Superintendencia de Compañías Valores y Seguros (en adelante, “SCVS”).

En cuanto a la escisión, el artículo 345 de la LC la define como el acto societario mediante el cual la junta general de socios puede acordar “la división de la compañía, en una o más sociedades”, bajo las modalidades señaladas en el artículo 345.1, esto es: “Escisión total, escisión parcial o segregación”. Dichas modalidades se encuentran desarrolladas en los artículos 345.2, 345.3 y 345.4 íbidem⁵ que determinan, en cada caso, “el traspaso en bloque por sucesión universal” de una o varias partes del patrimonio de una sociedad.

En este sentido, el numeral 1 del artículo 348 de la LC establece que la junta general que acuerde la escisión deberá aprobar, entre otros aspectos, “la división del patrimonio de la compañía y la adjudicación de los activos correspondientes, para cuyo efecto podrán adjudicarse los mismos a valor presente o de mercado, y cualquier exceso en activos sobre el valor del patrimonio adjudicado, podrá compensarse con la asunción de pasivos de la sociedad escindida” (lo subrayado me corresponde).

Ahora bien, el artículo 352 de la LC dispone expresamente que los traspasos de bienes y pasivos que se realicen en procesos de fusión o escisión “no estarán sujetos a ningún impuesto fiscal, provincial o municipal, incluyendo el de la renta y el de utilidad por la venta de inmuebles” (lo subrayado me corresponde).

Al respecto, Marcelo Mardones, al comentar las distintas concepciones sobre el indicado traspaso en bloque, menciona que se ha considerado que “en una operación de división societaria nos encontramos ante una verdadera adjudicación de cuotas de una universalidad de Derecho, y en ningún caso ante una enajenación (transferencia o transmisión) de bienes a favor de las nuevas sociedades”, y añade que “la división societaria no sería título traslativo de dominio, sino que se trataría de un mero título declarativo de un derecho preexistente, por lo que no sería necesario realizar la tradición para adquirir el dominio u otros derechos reales o personales sobre los bienes que se integran en las nuevas sociedades”⁶. En cualquier caso, una de las notas esenciales de la fusión y de la escisión es realizar el traspaso de un bloque patrimonial, ya que se entrega el total del patrimonio, o una cuota de este.

En similar sentido se ha decantado, en su oportunidad, la doctrina nacional. Así, Romero Parducci ha señalado que el “traspaso en bloque por fusión [...] no es otra cosa que el traspaso ‘a título universal’ de los patrimonios de las compañías fusionadas o absorbidas, como ocurre mortis causa con las herencias”⁷.

Sobre la materia en análisis, esta Procuraduría se pronunció mediante oficio No. 01619, de 16 de

⁵Mediante artículo 114 de la Ley Reformatoria a la LC para la Optimización e Impulso Empresarial y para el Fomento del Gobierno Corporativo, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 269 de 15 de marzo de 2023, a continuación del artículo 345 de la LC, se agregaron los artículos 345.1 al 345.8.

⁶ M. Mardones Osorio. División de sociedades y sucesión universal. Revista Ius et Praxis, Año 20, No. 2, pp. 307-356. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122014000200009#n2

⁷ Emilio Romero Parducci “¿Un nuevo modo de adquirir el dominio de las cosas?”, en Libro Homenaje al doctor Héctor Romero Parducci (Ecuador: Edino, 2002), 4. El énfasis es nuestro.

noviembre de 2018, concluyendo, en lo pertinente, que:

“(…)

De lo expuesto se desprende que el impuesto de alcabala grava las transferencias de dominio de bienes inmuebles previstas en el artículo 527 del COOTAD, sea que operen a título gratuito u oneroso, así como las adjudicaciones entre socios o condóminos, en la parte que excedan de la cuota a la que cada condómino o socio tiene derecho, según el artículo 528 del mismo Código; y que, la letra d) del artículo 534 del COOTAD exonera de este impuesto a las adjudicaciones por participaciones o por disolución de sociedades. Es decir que el impuesto de alcabala se genera cuando el traspaso de un inmueble genera beneficio al nuevo titular de dominio, esto es cuando dicho beneficio produce incremento en su patrimonio, según el artículo 531 del COOTAD.

*En el caso de fusión o escisión de sociedades, según el artículo 338 de la Ley de Compañías, luego de acordar la disolución de la(s) empresa(s) que dejará(n) de existir, se produce un ‘traspaso en bloque del patrimonio social’ a la nueva sociedad, **esto es una transmisión a título universal de derechos (incluido el dominio respecto de inmuebles)** y obligaciones, pues de acuerdo con el inciso del artículo 341 de la misma Ley ‘La compañía absorbente se hará cargo de pagar el pasivo de la absorbida (...)’.*

Lo dicho determina que, en el acuerdo societario que contiene la fusión o escisión, hay ‘transacción que transfiere propiedad de objeto no disputado’, en los términos del inciso final del artículo 718 del Código Civil; y, por otra parte, compensación entre activos y pasivos, según la previsión expresa del artículo 341 de la Ley de Compañías.

(…)

Del tenor de los artículos 556 y 558 del COOTAD se desprende que el hecho generador del impuesto por utilidades y plusvalía, se produce por la transferencia (no solamente venta) de inmuebles urbanos; y que el sujeto pasivo del tributo es el dueño del predio ‘que lo transfiere obteniendo una utilidad imponible’.

(…)

En el caso que motiva la consulta, los actos societarios de fusión o escisión de compañías no se encuentran previstos en los artículos 527, 528 y 556 del COOTAD como hechos generadores de los impuestos de utilidades y alcabalas; por el contrario, el artículo 352 de la Ley de Compañías prevé su ‘no sujeción’ a tributo fiscal o municipal alguno. Pese al efecto similar que produce, la no sujeción es un concepto distinto de exención, en los términos explicados por la doctrina y jurisprudencia citada.

Por tanto, en atención a los términos de su consulta, se concluye que toda vez que los artículos 527, 528 y 556 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), no contemplan los actos o hechos societarios de escisión o fusión de sociedades como hechos generadores de obligaciones tributarias por impuestos de alcabalas y de utilidades, estos constituyen actos o hechos societarios no sujetos a dichas obligaciones impositivas de conformidad con el artículo 352 de la Ley de Compañías” (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se desprende que: *i)* los traspasos de bienes y pasivos que se realicen en procesos de escisión o fusión constituyen traspasos patrimoniales por sucesión universal en bloque y, en consecuencia, no se encuentran sujetos a ningún impuesto fiscal, provincial o municipal, disposición que no resulta aplicable a los actos jurídicos posteriores y de distinta naturaleza que celebren las compañías resultantes; *ii)* las deducciones previstas en el artículo 559 del COOTAD no son aplicables a los traspasos efectuados en procesos de fusión o escisión, al no configurarse en dichos actos societarios el hecho generador del impuesto a la utilidad y plusvalía; y, *iii)* los bienes que ingresan al patrimonio de las compañías como resultado de procesos de escisión o fusión se registran contablemente a valor presente o de mercado, según la resolución de la junta general de socios o accionistas, para efectos societarios y contables, sin que ello implique la generación de obligaciones tributarias.

2.2. Cálculo del impuesto sobre las utilidades y plusvalía en la transferencia de bienes inmuebles urbanos y sus deducciones. -

De acuerdo con lo previsto en el artículo 16 del CT, se entiende por hecho generador “al presupuesto establecido por la ley para configurar cada tributo” (lo subrayado me corresponde).

Al efecto, conforme lo dispuesto en el inciso primero del artículo 24 *ibidem*, el sujeto pasivo de la obligación tributaria es “la persona natural o jurídica que, según la ley, está obligada al cumplimiento de la prestación tributaria, sea como contribuyente o como responsable”. Se considerarán también sujetos pasivos, las herencias yacentes, las comunidades de bienes y las demás entidades que, carentes de personalidad jurídica, constituyan una unidad económica o un patrimonio independiente de los de sus miembros, susceptible de imposición, siempre que así se establezca en la ley tributaria respectiva (lo subrayado me corresponde).

El inciso primero del artículo 556 del COOTAD prevé que: “Se establece el impuesto del diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, porcentaje que se podrá modificar mediante ordenanza” (lo subrayado me corresponde). Adicionalmente, el artículo 558 *ibidem* señala que “Son sujetos de la obligación tributaria a la que se refiere este capítulo, los que como dueños de los predios, los vendieren obteniendo la utilidad imponible y por consiguiente real, los adquirentes hasta el valor principal del impuesto que no se hubiere pagado al momento en que se efectuó la venta” (lo subrayado me corresponde).

En tal virtud, con relación al alcance de la aplicación del precitado artículo, así como del artículo 559 *ibidem*, materia de su consulta, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 01850, de 18 de mayo de 2011, esta Procuraduría analizó y concluyó:

“(…)

En consecuencia, el hecho generador del impuesto a las utilidades y plusvalía, previsto en el artículo 556 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se produce cuando se perfecciona la transferencia de dominio del bien inmueble a título oneroso, obteniendo una utilidad imponible y por consiguiente real; es decir, cuando se produce la tradición mediante la inscripción del título translativo de dominio en el libro correspondiente del Registro de la Propiedad, de conformidad con el artículo 558 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización”.

(...)

*Con fundamento en lo expuesto, se concluye que (...) únicamente al traspaso o transferencia de dominio a título oneroso de bienes inmuebles urbanos, cuyos dueños “**los vendieren obteniendo la utilidad imponible y por consiguiente real**”, conforme a lo dispuesto en el artículo 558 del mismo Código Orgánico”. (lo subrayado me corresponde).*

Como se ha indicado anteriormente, en la fusión y en la escisión se produce un traspaso de un bloque patrimonial (que será del patrimonio total en el caso de las fusiones y que puede ser total o parcial en el caso de las escisiones), conjunto patrimonial que pasa de una o varias compañías a otra u otras sociedades -las que pueden ser preexistentes o nacer como consecuencia del proceso societario- y a las que les son adjudicados, en bloque, los distintos componentes (bienes, derechos y obligaciones) del bloque patrimonial traspasado. En consecuencia, al existir un traspaso “universal” o “en bloque”, que se concreta, además, en una adjudicación, es necesario analizar notas características de figuras adjudicatorias similares, que reflejan, de igual manera, la noción de continuidad patrimonial.

En este sentido, con oficio nro. 11923, de 06 de febrero de 2013, la Procuraduría General del Estado manifestó lo siguiente:

“Respecto de las sentencias de adjudicación, a las que también se refiere el cuarto inciso del artículo 718 del Código Civil que motiva su consulta, el doctor Juan Larrea Holguín, señala lo siguiente:

“Algunos títulos podrían presentar motivos de duda sobre su naturaleza, y por ello el Código lo aclara. El Art. 735 (corresponde al artículo 703 del Código Civil vigente) indica que las sentencias de adjudicación de juicios divisorios y los actos legales de partición, constituyen títulos traslativos de dominio, esta norma debe prevalecer sobre otras que parecen en contradicción con ella, y que no se refieren directamente a la naturaleza de tales títulos. Así, el artículo 1397 (1360 Código vigente) establece que ‘cada asignatario se reputará haber sucedido inmediata y exclusivamente al difunto en todos los efectos que le hubieren cabido, y no haber tenido jamás parte alguna en los otros efectos de la sucesión’. Y el Art. 757 (artículo 733 vigente), refiriéndose en general a las particiones señala que ‘cada uno de los partícipes de una cosa que se poseía pro indiviso se entenderá haber poseído exclusivamente la parte que por la división le cupiere, durante todo el tiempo de la indivisión.’ Pero estas disposiciones constituyen una ficción legal con efecto retroactivo, y no quitan que realmente mediante la adjudicación o la división se concrete al dominio en manos de una persona, dominio que antes correspondía a muchos, de modo que acertadamente considera el Código que hay en estos casos un títulos traslativo de domino (...)”.

*“(...) Un poco diferente es la situación, en el caso de las sentencias de adjudicación en los juicios divisorios, pero presentan también analogía con los anteriores casos. Estas sentencias, dice el Art. 742 (corresponde al artículo 718 del vigente Código Civil) que se encuadran en los títulos traslativos de dominio. Pero es preciso entender que **no trasladan el dominio, otros derechos, ni mucho menos la posesión, de la masa común al particular, al individuo que recibe la adjudicación; no sucede esto, sino que tales sentencias perfeccionan la transferencia de dominio del causante de la indivisión al adjudicatario directamente**, puesto que la ley ordena presumir que incluso el*

*adjudicatario 'ha poseído desde el primer momento' todo lo que se le adjudica y sólo lo que se le adjudica. **Por eso, la sentencia de adjudicación debe entenderse que es título sólo en el sentido de 'documento que certifica el título', el verdadero título será de compra pro-indiviso, la herencia, etc.***"

De su parte, Fernando Alessandri, respecto de esta institución, cuyo tratamiento en el derecho civil chileno es similar al ecuatoriano, expone:

*"En el Derecho chileno, como en el francés, el italiano y otros, **la partición o, si se prefiere, la adjudicación no es un modo de adquirir un acto traslativo de la propiedad, sino un acto de naturaleza puramente declarativa.** Supone la existencia de una propiedad exclusiva anterior en manos del copartícipe. Esta concepción principió a delinearse en el siglo XV con los comentaristas del Derecho Romano (...).*

*Desde el siglo XVI, el Derecho francés, como más tarde nuestro Código Civil, estima que **la partición no es un acto traslativo de propiedad sino de naturaleza declarativa.** Se considera que el derecho de propiedad exclusiva reconocido al partícipe adjudicatario estaba ya en potencia durante la comunicada, actualizándose con la adjudicación (...)"*

Aún más esclarecedor, resulta el análisis de los tratadistas Arturo Alessandri Rodríguez y Manuel Somarriva Undurraga, respecto de la clase de títulos a que pertenecen las sentencias de adjudicación y los actos legales de partición, que aunque opuesto al Dr. Juan Larrea Holguín, está referido precisamente a la norma del artículo 718 del Código Civil ecuatoriano (artículo 703 del Código Civil Chileno), que he citado y corresponde tener en cuenta en el tema de consulta:

*"(...) **Jurídicamente, la adjudicación se presenta cuando existe con anterioridad una comunidad. Entonces, la adjudicación viene a ser, lisa y llanamente, el acto por el cual, al liquidarse la comunidad, se le da a cada comunero un bien determinado en pago del derecho que sobre él tenía como comunero. Por ejemplo, si fallece una persona y deja tres herederos, se crea un estado de comunidad; si se liquida esta comunidad y se le adjudica a Pedro la casa que constituía el patrimonio de la comunidad, esto es lo que jurídicamente constituye la adjudicación. En este caso, ella no es un título traslativo ni constitutivo de dominio, sino que es el caso más típico de título declarativo, ya que el derecho existía con anterioridad, y la adjudicación sólo ha venido a confirmar ese derecho**"*

(...)

El fallo judicial en mención cita a Manuel Somarriva Undurraga, en el siguiente tenor:

*"La partición conforme el concepto dado, supone una serie de operaciones complejas, cuyo objeto es liquidar y distribuir el caudal poseído en común, en términos tales que se asignen a cada asignatario bienes que correspondan exactamente a los derechos cuantitativos de cada copartícipe en la comunidad. En consecuencia, ninguno de los copartícipes puede enriquecer, empobrecerse, recibiendo más o menos que los otros, porque es en esencia de la partición, el carácter igualitario que la preside. **No desplaza,***

no transfiere nada; su papel, de orden distributivo, consiste en situar, en localizar los derechos preexistentes (...)”.

(...) *Conforme a los artículos 556 y 558 del COOTAD, el hecho generador del impuesto por utilidades y plusvalía, es la transferencia onerosa de inmuebles urbanos; y, por tanto, sujeto pasivo del tributo es el dueño del predio que lo transfiere obteniendo utilidad imponible.*

(...)

*En atención a los términos de su consulta se concluye que, los gobiernos autónomos descentralizados municipales, **deben determinar el impuesto a la utilidad y plusvalía, únicamente respecto de las transferencias de dominio de inmuebles urbanos que se efectúen a título oneroso**, por lo que, las deducciones dispuestas en los artículos 557 y 559 del referido Código Orgánico son aplicables cuando se configure el hecho generador de ese tributo, establecido por los artículos 556 y 558 ibídem, esto es, cuando quien transfiere el dominio a título oneroso obtenga utilidad imponible y por tanto real” (énfasis añadido).*

De la lectura del pronunciamiento y de las diversas citas doctrinarias se destaca que los autores coinciden en que existen títulos traslativos de dominio que en realidad tienen una naturaleza eminentemente declarativa. Así, el Dr. Juan Larrea Holguín explica que la ley emplea una ficción jurídica de efecto retroactivo, según la cual el adjudicatario se reputa haber poseído desde el inicio lo que se le ha asignado; por tanto, en el caso de las sentencias de adjudicación en juicios divisorios y los actos legales de partición, éstos no tienen, técnicamente, una naturaleza constitutiva de dominio, sino que declaran derechos preexistentes dentro de una comunidad, limitándose a distribuir el patrimonio común de manera equitativa, sin que, propiamente, se genere -como consecuencia de dicho título- un enriquecimiento o un detrimento patrimonial.

Y en ese mismo sentido se pronunció, en su oportunidad, la Procuraduría General del Estado. Así, con relación a las deducciones adicionales aplicables al impuesto a la plusvalía, en pronunciamiento contenido en oficio No. 00988 de 21 de marzo de 2011, este Organismo analizó que:

*“La rebaja o deducción del impuesto municipal a la plusvalía, del cinco por ciento anual de la utilidad proveniente de la transferencia, establecida en la letra a) del artículo 559 del COOTAD, que se transcribió al atender su primera consulta, **es aplicable para efectos del cálculo del impuesto; es decir, que es aplicable únicamente cuando procede el pago del tributo**”.*

En el mismo pronunciamiento se concluyó:

*“Por lo tanto, para los efectos de la deducción del cinco por ciento (5%) de las utilidades líquidas en la transferencia de inmuebles, prevista en la letra a) del artículo 559 del COOTAD, aplicable por cada año transcurrido a partir del momento de la adquisición hasta la venta (o siguiente transferencia), **debe contabilizarse como fecha de adquisición, la fecha de la tradición inmediata anterior en la que sí se configuró el hecho generador del pago del impuesto** (...)*”.

De lo manifestado se desprende que: i) la transferencia de dominio de un bien inmueble a título oneroso se encuentra sujeta al impuesto a la utilidad y plusvalía, siempre que se configure una utilidad imponible y real; ii) para la aplicación de las deducciones previstas en el COOTAD resulta

determinante el valor de adquisición del bien inmueble; y, *iii*) la transferencia onerosa de bienes inmuebles que realice una compañía que haya atravesado previamente un proceso de fusión o escisión es susceptible del impuesto a la utilidad y plusvalía, debiendo considerarse, para su determinación y cálculo, el valor de adquisición con el cual el bien respectivo ingresó al patrimonio de la compañía originaria, sobre el cual se aplicarán las deducciones legales correspondientes.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de su consulta se concluye que, para efectos de la determinación de la base imponible y deducciones del impuesto a la utilidad y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, conforme lo previsto en los artículos 556 y 559 del COOTAD, cuando una compañía originada de un proceso de fusión o escisión transfiera posteriormente la propiedad de un bien inmueble, los gobiernos autónomos descentralizados municipales deben considerar como valor y momento de adquisición aquel que conste en el título translaticio de dominio inmediato anterior a la fusión o escisión, es decir, el título mediante el cual la compañía o su antecesora jurídica adquirió originalmente el inmueble, y no el avalúo municipal ni el valor de mercado fijado con ocasión del acto societario de fusión o escisión.

Lo anterior, por cuanto los procesos de fusión y escisión producen un traspaso patrimonial en bloque, que no constituye un nuevo acto de adquisición ni configura el hecho generador del impuesto a la utilidad y plusvalía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 352 de la LC, sino que se trata de un acto de naturaleza – sustancialmente – declarativa.

En consecuencia, únicamente si con ocasión de la transferencia onerosa posterior del inmueble se verifica una diferencia positiva que cumpla los supuestos tributarios de utilidad y plusvalía, dicha diferencia deberá determinarse tomando como referencia el valor de adquisición original antes señalado, y sobre ella se aplicarán las deducciones previstas en los artículos 557 y 559 del COOTAD.

El presente pronunciamiento aclara y complementa el criterio vertido en el Oficio No. 06410, de 16 de abril de 2024, debiendo estarse, en lo posterior, a lo señalado en el presente Oficio.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Anexos:
Oficio No. 00988, de 2 de marzo de 2011.
Oficio No. 01850, de 18 de mayo de 2011.
Oficio No. 11923, de 06 de febrero de 2013
Oficio No. 01619, de 16 de noviembre de 2018.

Oficio N° 15564

Quito, D.M., 02 MAR 2026

Magíster

María Verónica Polo Avilés

GERENTE GENERAL

**EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE TELECOMUNICACIONES, AGUA POTABLE,
ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO DE CUENCA (ETAPA-EP)**

Cuenca.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. O-2025-3401-GG, de 1 de diciembre de 2025, ingresado en la Dirección Regional del Azuay de la Procuraduría General del Estado el 3 de diciembre del mismo año en la ciudad de Cuenca y remitido a este Despacho con oficio No. PGE-DRAZ-2025-00489, de 9 de diciembre de 2025, ingresado en esta dependencia el mismo día, formuló las siguientes consultas:

“1. ¿La obligación prevista en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, referida a la certificación como operador del SNCP, es aplicable únicamente a los servidores públicos que intervienen directamente en las fases del procedimiento de contratación pública?”

2. ¿El servidor público encargado de emitir la certificación o disponibilidad presupuestaria constituye un ‘actor del SNCP’ sujeto a la obligatoriedad de dicha certificación, aun cuando sus funciones sean exclusivamente financieras y no se inserten en ninguna fase del procedimiento de contratación pública.?”

3. En caso de no encontrarse incluida dicha función dentro de los roles sujetos a certificación, ¿puede una entidad contratante imponer internamente esa exigencia sin que exista habilitación legal expresa, o ello constituiría una extensión indebida del ámbito de aplicación del artículo 7 de la LOSNCP?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El criterio jurídico contenido en memorando No. M-0700-2025-SJ, de 24 de noviembre de 2025, suscrito por el Subgerente Jurídico Encargado de la Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca (en adelante, “ETAPA EP”), citó los artículos 226, 227 y 288 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública² (en

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.



adelante, “LOSNCP”); y, 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas³ (en adelante, “COPLAFIP”), con base en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“ANÁLISIS.

En atención a lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que regula a los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), es preciso partir del hecho de que los servidores públicos que participan en las fases del procedimiento de contratación tienen la obligación de certificarse ante el ente rector del SNCP.

La certificación aplica exclusivamente para los servidores que ejecutan competencias específicas dentro del procedimiento de contratación. En consecuencia, corresponde a la entidad contratante identificar los cargos que, por la naturaleza de sus funciones, están sujetos a dicha certificación.

De la lectura integral de la norma se desprende que la certificación no es universal, sino limitada a los roles que intervienen directamente en las etapas del procedimiento de contratación pública.

(...)

El proceso de emisión, certificación o disponibilidad presupuestaria constituye una fase administrativa interna de la Entidad, regulada por la normativa financiera, en particular por el Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Por lo tanto, dicho proceso se encuentra vinculado al manejo presupuestario y no a los procedimientos de contratación pública.

(...)

Su rol es estrictamente financiero: verificar la existencia de recursos, registrar disponibilidades y asegurar el cumplimiento de la programación presupuestaria de la entidad; (...)

Al no formar parte del procedimiento de contratación, como tal, no se configura la obligación legal de certificación prevista en el artículo 7 de la LOSNCP.

(...)

POSICIÓN INSTITUCIONAL.

1.- La certificación SNCP es obligatoria exclusivamente para los Servidores Públicos que participan en las fases del procedimiento de contratación pública.

2.- La Autoridad o Servidor Público encargado de emitir la partida o certificación presupuestaria no interviene en dichas fases, ya que su función es financiera y pertenece al proceso presupuestario, no al procedimiento de contratación pública.

³ COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

3.- En consecuencia, no existe obligación legal para que el Servidor Público cuente con la certificación de operador del SNCP" (lo subrayado me corresponde).

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender las consultas, este organismo solicitó e insistió al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, "SERCOP") que remita su criterio jurídico respecto de la materia objeto de consulta mediante oficios No. 14329 y 14587, de 12 de diciembre de 2025 y 7 de enero de 2026, respectivamente. Sin embargo, hasta la presente fecha no se ha recibido respuesta.

2. Análisis.-

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en las consultas, el análisis se estructura en los siguientes puntos: i) Servidores públicos y certificación presupuestaria; y, ii) Servidores públicos que deben obtener la certificación como operadores del Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, "SNCP"),

2.1. Servidores públicos y certificación presupuestaria.-

De acuerdo con lo previsto en el inciso primero del artículo 229 de la CRE, en armonía con lo establecido en los artículos 4 de la LOSEP y 18 inciso primero de la Ley Orgánica de Empresas Públicas⁴ (en adelante, "LOEP"), son servidores públicos "*todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público*". El inciso primero del artículo 233 de la CRE agrega que: "*Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones*".

Por su parte, el inciso primero del artículo 24 de la LOSNCP, ubicado en el Capítulo I "*NORMAS COMUNES A TODOS LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA*", de la Sección I "*SOBRE LAS FASES PREPARATORIA Y PRECONTRACTUAL*", determina que cada entidad del sector público, previo al inicio del procedimiento precontractual, "*emitirá las certificaciones presupuestarias que garanticen la disponibilidad presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación*", de acuerdo con las reglas del COPLAFIP, su Reglamento General y demás normativa aplicable (el subrayado me pertenece).

En este contexto, el numeral 1 del artículo 61 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁵ (en adelante, "RGLOSNCPP") precisa que la fase preparatoria de los procedimientos de contratación pública inicia con: "*la elaboración del Plan Anual de Contratación o el levantamiento de la necesidad institucional, hasta la suscripción de la resolución de inicio*", y su objetivo, según el artículo 62 ibidem, es "*identificar lo que se va a contratar, con la finalidad de satisfacer y cumplir con los objetivos, metas y demandas institucionales, de acuerdo con las competencias y atribuciones, de la entidad contratante*".

⁴ LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.

⁵ RGLOSNCPP, Decreto Ejecutivo No. 193, publicado en el Noveno Suplemento del Registro Oficial No. 153 de 28 de octubre de 2025.



Al efecto, el artículo 79 del RGLOSNCNCP señala que la certificación de disponibilidad de fondos *“incluirá la información relacionada con las partidas presupuestarias o los fondos a los que se aplicará el gasto; y, se conferirá por medios electrónicos de manera preferente y de no ser esto posible por caso excepcional, se emitirá por medios físicos con la respectiva justificación”*. Por su parte, el artículo 115 del COPLAFIP especifica que *“Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria”*.

De lo expuesto se desprende que: *i)* corresponde a cada entidad pública, previo al inicio del procedimiento precontractual, emitir las certificaciones presupuestarias que garanticen la disponibilidad presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación; *ii)* la certificación de disponibilidad de fondos debe incluir la información relacionada con las partidas presupuestarias o los fondos a los que se aplicará el gasto; y, *iii)* ninguna entidad u organismo público puede contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria.

2.2. Servidores públicos que deben obtener la certificación como operadores del SNCP.-

De conformidad con lo previsto en el artículo 288 de la CRE, las compras públicas deben cumplir con *“criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social”*. En este sentido, el artículo 3 de la LOSNCP establece que, para la aplicación de esa ley, se vigilará la integridad de los procedimientos y contratos que de ella se deriven, y se observarán los principios de *“legalidad, trato justo, participación nacional, seguridad jurídica, concurrencia, igualdad, sostenibilidad, simplificación, transparencia, integridad, del resultado; y, mejor valor por dinero”*, sin perjuicio de los establecidos en el Código Orgánico Administrativo y en otra normativa que fuere aplicable.

Por su parte, el artículo 9 de la LOSNCP determina que el SERCOP es una entidad de Derecho Público, *“técnica regulatoria, con personalidad y personería jurídica propia, y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria”*, no adscrita a ningún ministerio, cuyo máximo personero y representante legal es el/la Director/a General, designado/a por el Presidente de la República. El numeral 6 del segundo inciso del precitado artículo agrega que el SERCOP ejercerá la rectoría del SNCP y tendrá, entre otras, la atribución para expedir modelos obligatorios de documentos precontractuales y contractuales; emitir manuales de las herramientas informáticas, instructivos, metodologías, y normativa para su funcionamiento; sin embargo, *“no podrá emitir normativa secundaria para regular el Sistema Nacional de Contratación Pública”*.

Por otro lado, el inciso tercero del artículo 7 de la LOSNC dispone que *“Los servidores públicos que participan en las fases del procedimiento de contratación en las entidades contratantes, tendrán la obligación de certificarse con el ente rector del SNCP”*, sobre la suficiencia de conocimientos *“respecto a las competencias de un rol determinado, para desempeñarse como operador del Sistema Nacional de Contratación Pública”*. Adicionalmente, el inciso tercero del referido artículo prevé que *“También podrán certificarse las personas que busquen ingresar al servicio público, para ocupar estos puestos y proveedores del Estado”*, especificando que *“La entidad contratante será la encargada de establecer los cargos o puestos que están sujetos a esta certificación”* (lo resaltado y subrayado me corresponde).

En este contexto, los incisos primero y segundo del artículo 13 del RGLOSNCNP reiteran que los servidores públicos de las entidades contratantes previstas en el artículo 1 de la LOSNCP, “que intervengan en las diferentes fases de los procedimientos de contratación pública, tendrán la obligación contar con la certificación como operadores” del SNCP otorgada por el SERCOP “sobre la suficiencia de conocimientos respecto a las competencias de un rol determinado”, subrayando que: “El SERCOP identificará los conocimientos y habilidades sobre los que realizará la examinación para los distintos roles” (lo subrayado me corresponde).

Finalmente, de acuerdo con el inciso final del mencionado artículo 13 del RGLOSNCNP, le compete al SERCOP emitir “las instrucciones necesarias para implementar los procedimientos de certificación conforme las directrices previstas en la Ley y el presente Reglamento”.

De lo manifestado se observa que: *i)* el SERCOP es una entidad de Derecho Público, técnico regulatorio, con la atribución de certificar a los servidores públicos que participan en las fases del procedimiento de contratación – respecto de las competencias de un rol determinado – para desempeñarse como operadores del SNCP; *ii)* corresponde a la entidad contratante establecer los cargos o puestos que están sujetos a la certificación como operadores del SNCP, para el efecto, el SERCOP identificará los conocimientos y habilidades sobre los que realizará la examinación para los distintos roles; y, *iii)* compete al SERCOP emitir las instrucciones necesarias para implementar los procedimientos de certificación, según las directrices previstas en la LOSNCP y su reglamento.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de sus consultas se concluye que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la obligación de certificación como operadores del Sistema Nacional de Contratación Pública es exigible exclusivamente a los servidores públicos que participan en las fases del procedimiento de contratación pública, respecto de las competencias asociadas a un rol determinado dentro de dichas fases.

En este sentido, dicha obligación no tiene un carácter general ni extensivo a todos los servidores públicos que intervienen en actuaciones administrativas previas o conexas, sino que se circunscribe a aquellos que ejercen funciones directamente vinculadas a las fases del procedimiento de contratación pública, según la delimitación normativa prevista en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General.

En relación con la segunda consulta, se precisa que el servidor público encargado de emitir la certificación o disponibilidad presupuestaria actúa en el ámbito de la gestión financiera y presupuestaria institucional, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 24 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, sin que ello implique – por sí mismo – una participación en las fases del procedimiento de contratación pública que active la obligación de certificación prevista en el artículo 7 de la LOSNCP.

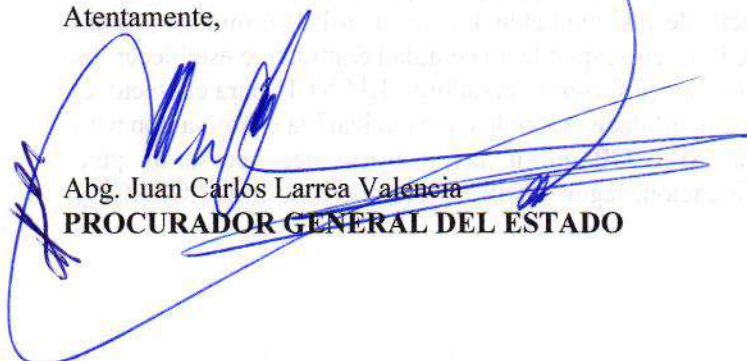
Finalmente, respecto de la tercera consulta, se concluye que la facultad de la entidad contratante para establecer los cargos o puestos sujetos a certificación como operadores del SNCP, según lo

del

previsto en el inciso tercero del artículo 7 de la LOSNCP, debe ejercerse dentro de los límites fijados por dicha norma, esto es, respecto de aquellos cargos cuyas funciones se inserten efectivamente en las fases del procedimiento de contratación pública, sin que resulte jurídicamente procedente extender dicha exigencia a otros roles administrativos o financieros que no participan en dichas fases, por cuanto ello constituiría una aplicación extensiva no prevista en la ley y contraria al principio de legalidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **15563**

Quito, D.M., **02 MAR 2026**

Abogado
Luis Alberto Cabezas-Klaere
SUPERINTENDENTE DE COMPAÑÍAS, VALORES Y SEGUROS
Guayaquil. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. SCVS-INPAI-2025-00203984-O, de 3 de diciembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿El plazo de tres años establecido en la disposición transitoria séptima del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, expedido mediante Decreto No. 255, publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento de 9 de mayo de 2024, para que los profesionales médicos cuenten con el título de cuarto nivel en la rama de seguridad y salud, es aplicable a las nuevas contrataciones de profesionales médicos bajo la modalidad de servicios ocasionales prevista en la Ley Orgánica del Servicio Público?”.

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, contenido en el memorando No. SCVS-INPAI-2025-1100-M, de 3 de diciembre de 2025, suscrito por la Intendente Nacional de Procuraduría y Asesoría Institucional de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante, “SCVS”), citó como fundamentos jurídicos los artículos 82, 204, 213, 225 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 3, 5 y 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público² (en adelante, “LOSEP”); 143 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público³ (en adelante, “RGLOSEP”); 2, 3, 21 y Disposición Transitoria Séptima del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo⁴ (en adelante, “RSST”). Con base en dicha normativa analizó y concluyó:

“I. IV. Sobre la aplicación del Decreto No. 255 en el ámbito del servicio público.

(...)

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008; última reforma publicada el 30 de mayo de 2024.

² LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 294 de 6 de octubre de 2020; última reforma publicada el 3 de octubre de 2025.

³ RGLOSEP, expedido mediante Decreto Ejecutivo 710, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 418 de 1 de abril de 2011; última reforma publicada el 3 de octubre de 2025.

⁴ RSST, expedido con Decreto Ejecutivo No. 255, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 554 de 09 de mayo de 2024.

Mediante Decreto No. 255, publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento de 9 de mayo de 2024, el Presidente de la República expidió el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, el mismo que regula la prevención y protección en materia de seguridad y salud en el trabajo; y, cuya aplicación es obligatoria tanto para servidores públicos como privados.

Dicho Reglamento establece que el profesional médico responsable de la seguridad y salud debe contar con un título de cuarto nivel en la rama de seguridad y salud en el trabajo; y, en su disposición transitoria séptima establece que, en el plazo máximo de tres años contados a partir de la publicación de la norma en el Registro Oficial, los profesionales médicos deberán contar, como mínimo, con el título profesional de cuarto nivel en la rama de seguridad y salud ocupacional.

Sin embargo, la Ley Orgánica del Servicio Público establece como exigencia para el ingreso al sector público el cumplimiento del requisito de preparación académica, tanto para las contrataciones bajo la modalidad de servicios ocasionales como para las contrataciones civiles de servicios profesionales, sin que exista disposición normativa alguna que habilite a las instituciones del Estado a efectuar la contratación de un profesional médico que no cumple con las exigencias académicas del cargo.

De ahí que, la disposición transitoria séptima del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, expedido mediante Decreto No. 255, publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento de 9 de mayo de 2024, no ha determinado para las instituciones del sector público reguladas por la Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento General, la facultad de efectuar la contratación de un profesional médico que no cuente con título de cuarto nivel en la rama de seguridad y salud ocupacional, mientras se encuentre transcurriendo el plazo de tres años señalado en dicha norma.

En el mismo sentido, la aplicación de la disposición transitoria séptima del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, no exime expresamente al profesional médico de la obligatoriedad de cumplir con el requisito de contar con título de cuarto nivel, según el perfil del puesto aprobado en el Manual de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de las instituciones, entidades y organismos del sector público, por el plazo de tres años contados a partir de la publicación del Decreto No. 255 en el Registro Oficial, cuando se trata de una contratación bajo la modalidad de servicios ocasionales prevista en la Ley Orgánica del Servicio Público.

III. Criterio institucional

Por las consideraciones expuestas, es criterio de esta Intendencia Nacional de Procuraduría y Asesoría Institucional que la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros no se encuentra facultada para efectuar la contratación de profesionales médicos que no cumplan con el requisito de contar con título de cuarto nivel, toda vez que la disposición transitoria séptima del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo es jerárquicamente inferior a las disposiciones de la Ley Orgánica del Servicio Público respecto de la obligatoriedad de cumplir con los requisitos de preparación académica y el perfil del puesto; y, además, tampoco se ha previsto expresamente tal

excepcionalidad en la referida disposición transitoria séptima” (El subrayado me pertenece).

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 14275, de 10 de diciembre de 2025, este organismo solicitó al Ministerio del Trabajo (en adelante, “MDT”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta.

El requerimiento fue atendido por la Subsecretaria de Normativa del MDT mediante oficio No. MDT-SN-2025-1037-O, de 23 de diciembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 26 del mismo mes y año. En este sentido, el MDT analizó y concluyó lo siguiente:

“2.- ANÁLISIS NORMATIVO Y PRONUNCIAMIENTO:

(...)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 51, letra i) de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), es competencia de este Ministerio emitir criterios sobre la aplicación de los preceptos legales en materia de remuneraciones, ingresos complementarios y talento humano del sector público y absolver las consultas que formulen las instituciones señaladas en el artículo 3 de esta Ley; y, no es competente para pronunciarse sobre casos puntuales, declarar derechos, ni actos administrativos o procedimientos realizados por las entidades del Estado, que son parte y responsabilidad de la gestión interna de cada Institución.

Ahora bien, las disposiciones transitorias sirven para regular situaciones temporales o preexistentes y así asegurar una transición ordenada del marco legal anterior al que se origina con la nueva legislación. De modo que, el plazo máximo de tres años determinado en la disposición transitoria séptima del Decreto No. 255 se refiere a una situación preexistente en cuanto al cumplimiento del perfil del puesto de los profesionales de la salud que se encuentran en funciones en relación a condiciones que previamente no estaban obligados a observar.

Por lo tanto, el nuevo personal médico que desee incorporarse al servicio público mediante contrato de servicios ocasionales deberá cumplir con los requisitos de preparación académica para su ingreso conforme lo determina el artículo 5 letra d) de la LOSEP, en concordancia con el artículo 21, número 1, del Decreto antes mencionado, es decir, que el profesional médico deberá contar con formación de cuarto nivel en seguridad y salud en el trabajo.

Es responsabilidad de la Unidad de Administración del Talento Humano o quien hiciere sus veces, de conformidad con lo que establece el artículo 52 letras a) y k) de la LOSEP, cumplir y hacer cumplir esta Ley, su Reglamento General, las resoluciones emitidas por este Ministerio; y, asesorar sobre la correcta aplicación de este ordenamiento legal a las autoridades, funcionarios, servidoras y servidores públicos de la institución” (El subrayado me corresponde).

De lo expuesto se desprende que el criterio jurídico de la SCVS coincide con el del MDT en cuanto a que la contratación de profesionales médicos que se incorporen al servicio público,



mediante contratos de servicios ocasionales, debe sujetarse al cumplimiento de los requisitos de preparación académica previstos en el artículo 5, letra d), de la LOSEP, en concordancia con el artículo 21, numeral 1, del RSST, esto es, contar con el título de cuarto nivel en seguridad y salud en el trabajo.

Adicionalmente, el MDT precisa que las disposiciones transitorias tienen por objeto regular situaciones preexistentes, garantizando una transición ordenada hacia el nuevo régimen normativo; por lo que la Disposición Transitoria Séptima del RSST resulta aplicable únicamente a los profesionales que se encontraban en funciones al momento de su expedición, otorgándoles un plazo máximo para el cumplimiento del perfil exigido.

2.- Análisis. -

En cuanto al ingreso al servicio público, el artículo 228 de la CRE prescribe que *“El ingreso al servicio público, el ascenso y la promoción en la carrera administrativa se realizarán mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley, con excepción de las servidoras y servidores públicos de elección popular o de libre nombramiento y remoción (...)”*.

Asimismo, el artículo 229 ibidem establece que *“Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”*, en concordancia con el artículo 4 de la LOSEP.

En tal sentido, debe considerarse que el ámbito de aplicación de la LOSEP, según lo prescrito en su artículo 3, numeral 1, comprende a los organismos y dependencias de la Función de Transparencia y Control Social, dentro de los cuales se encuentra la SCVS.

En este contexto, el inciso primero del artículo 16 de la LOSEP dispone: *“Para desempeñar un puesto público se requiere de **nombramiento o contrato** legalmente expedido por la respectiva autoridad nominadora”*, siempre que el servidor cumpla los requisitos de ingreso al sector público previstos en el artículo 5 de la LOSEP; entre ellos, el literal d) ibidem dispone: *“d). Cumplir con los requerimientos de preparación académica; técnica, tecnológica o su equivalente y demás competencias que, según el caso, fueren exigibles y estuvieren previstas en esta Ley y su Reglamento”* (énfasis añadido).

Sobre la contratación de servidores públicos bajo la modalidad de servicios ocasionales, el inciso primero del artículo 58 de la LOSEP señala que *“La suscripción de contratos de servicios ocasionales será autorizada por la autoridad nominadora, para satisfacer necesidades institucionales, previo el informe motivado (...) siempre que exista la partida presupuestaria y disponibilidad de los recursos económicos para este fin”*.

Asimismo, los incisos tercero y final del referido artículo aclaran que en este tipo de contratos *“no se genera derecho para ingresar a la carrera del servicio público, estabilidad laboral, ni derecho adquirido para la emisión de un nombramiento permanente”*, bajo la previsión de que *“El contrato de servicios ocasionales que no se sujete a los términos de esta Ley será causal para la conclusión automática del mismo y originará, en consecuencia, la determinación de las responsabilidades administrativas, civiles o penales de conformidad con la Ley”* (énfasis añadido).

En consonancia, el artículo 143 del RGLOSEP, con relación a los contratos de servicios ocasionales, señala que ***“La autoridad nominadora, podrá suscribir contratos para la prestación de servicios ocasionales, previo informe favorable de la UATH. El informe justificará la necesidad de trabajo ocasional, certificará el cumplimiento de los requisitos previstos en la LOSEP y este Reglamento General para el ingreso ocasional al servicio público por parte de la persona a ser contratada”*** (énfasis añadido).

De su parte, el artículo 2 del RSST determina que su ámbito de aplicación abarca ***“todo el territorio nacional y de cumplimiento obligatorio para todos los servidores públicos; privados; empleadores; trabajadores; incluidas las Fuerzas Armadas y las entidades de seguridad ciudadana y orden público; así como, los trabajadores remunerados del hogar, autónomos y sin relación de dependencia”***.

Dicho Reglamento, en el numeral 48 del artículo 3 señala lo siguiente: ***“Responsables de seguridad y salud en el trabajo: Es el monitor o técnico de seguridad e higiene del trabajo, profesional médico con formación de 4to. nivel en las ramas de seguridad y salud en el trabajo y el profesional médico con especialidad médica en Medicina del Trabajo designados por el empleador para desempeñar la gestión de seguridad y salud en el trabajo, en el lugar y/o centro de trabajo”***.

En tal virtud, el artículo 21 del RSST establece:

“Art. 21.- Del profesional médico. - Conforme lo descrito en el presente Reglamento, el profesional médico será:

- 1. Un profesional médico con formación de cuarto nivel en seguridad y salud en el trabajo; con formación de tercer nivel en medicina y cuarto nivel en ramas relacionadas a la seguridad y salud en el trabajo, conforme establece el órgano rector en Educación Superior; y/o,***
- 2. Un profesional médico con formación de tercer nivel en medicina general y especialidad médica en medicina del trabajo, con una formación mínima de tres (3) años de estudio, según determina el órgano rector en Educación Superior”*** (énfasis añadido).

La Disposición Transitoria Séptima del RSST, materia de la consulta, determina que: ***“En el plazo máximo de tres (3) años contados a partir de la publicación de esta norma en el Registro Oficial, los profesionales médicos deberán contar, como mínimo, con el título profesional de cuarto nivel en la rama de seguridad y salud en el trabajo; y, para ejercer la especialidad médica en medicina en el trabajo, contarán con un plazo de seis (6) años”*** (énfasis añadido).

Finalmente, es esencial considerar que, al tenor de lo dispuesto por los artículos 6 y 7 del Código Civil (en adelante, “CC”), en el ordenamiento jurídico ecuatoriano la ley ***“entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial y por ende será obligatoria y se entenderá conocida de todos desde entonces”***; y, ***“La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo; (...)”***.

De la normativa analizada, se desprende que: *i)* para el desempeño de un cargo en el sector público se requiere de nombramiento o contrato legalmente expedido por la respectiva autoridad nominadora; *ii)* todo servidor público que ingrese al sector público, cualquiera sea la modalidad

de vinculación, debe acreditar el cumplimiento de los requisitos legales, técnicos y académicos vigentes; *iii*) el incumplimiento de las disposiciones de la LOSEP en los contratos de servicios ocasiones es causal para su terminación automática; *iv*) el RSST establece, con carácter obligatorio, que el profesional médico debe contar con formación de cuarto nivel en la rama de seguridad y salud en el trabajo; *v*) la Disposición Transitoria Séptima del RSST tiene un carácter excepcional y limitado, y resulta aplicable únicamente a los profesionales médicos que, a la fecha de entrada en vigencia de dicha normativa, ya se encontraban desempeñando funciones en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo; por lo que, solo en tales casos, cuentan con el plazo máximo de tres años para obtener dicho título y seis años para la especialidad en medicina del trabajo; y, *vi*) las disposiciones transitorias no son aplicables a nuevas contrataciones, a las cuales se les debe exigir el cumplimiento inmediato de los requisitos vigentes al tiempo de su contratación.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con la letra d) del artículo 5 y el artículo 58 de la Ley Orgánica del Servicio Público, 143 de su Reglamento General, 3 y 21 del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo, el plazo de tres años establecido en la disposición transitoria séptima de dicho Reglamento es aplicable exclusivamente a los profesionales médicos que, a la fecha de entrada en vigencia de esta normativa, ya se encontraban ejerciendo funciones en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo. Así, este plazo se otorga para que regularicen el cumplimiento del requisito de formación de cuarto nivel exigido para el desempeño de tales funciones.

En consecuencia, y según lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Código Civil, la referida disposición transitoria séptima no resulta aplicable a las nuevas contrataciones de profesionales médicos bajo la modalidad de servicios ocasionales, respecto de las cuales deberá exigirse – desde el inicio de la relación contractual – el cumplimiento íntegro de los requisitos académicos, técnicos y legales vigentes, sin que exista habilitación normativa para diferir su observancia.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mgs. Harold Burbano Villareal
Ministro del Trabajo

Oficio No. 15627

Quito, D.M., 05 MAR 2026

Mayor (B) Magíster
Vicente Orlando Vallejo Lara

Jefe

**CUERPO DE BOMBEROS DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO
MUNICIPAL DEL CANTÓN RIOBAMBA**

Riobamba. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CBGADMR-JB-2025-566-OF, de 20 de octubre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿De conformidad con el Art. 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública es indispensable que en cada procedimiento de contratación pública se deba hacer constar una certificación del Plan Operativo Anual -POA- como requisito indispensable para la gestión del trámite administrativo de contratación, considerando el principio de eficiencia consagrado en el Art. 227 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los principios establecidos en el Art. 3 de la Ley Orgánica para la optimización y eficiencia de trámites administrativos?”.

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, contenido en el memorando No. CBGADMR-GAJ-2025-205-M, de 20 de octubre de 2025, suscrito por el Asesor Jurídico del Cuerpo de Bomberos del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba (en adelante, “CBGADMR”), citó los artículos 82, 226 y 227 de la Constitución de la República¹ (en adelante, “CRE”); 9 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); 1.1 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública³ (en adelante, “RGLOSNCP”); y 3 de la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos⁴ (en adelante, “LOOETA”). Con base en dicha normativa, analizó y concluyó lo siguiente:

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008; última reforma publicada el 30 de mayo de 2024.

² COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017; última reforma publicada el 13 de octubre de 2025.

³ RGLOSNCP, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 458, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 87 de 20 de junio de 2022; última reforma publicada el 3 de octubre de 2025.

⁴ LOOETA, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 353 de 23 de octubre de 2018; última reforma publicada el 21 de enero de 2022.



“2.1. Análisis jurídico de la consulta a formularse al señor Procurador General del Estado

(...) no existe disposición alguna que establezca la obligación de emitir o adjuntar una “certificación del Plan Operativo Anual (POA)” como requisito previo o integrante del expediente contractual.

Por tanto, exigir tal documento constituye una interpretación arbitraria y contraria al principio de juridicidad, que excede las competencias regladas de la Administración y vulnera el principio de legalidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República.

Además, conforme al mismo artículo 1.1 citado, el ejercicio de potestades discrecionales debe ser excepcional y debidamente motivado, por lo que imponer formalidades no previstas en la ley carece de razonabilidad y lesiona los derechos constitucionales de eficiencia, celeridad y seguridad jurídica.

(...) Exigir documentos no contemplados expresamente en la normativa aplicable vulnera el principio de legalidad, pues implica imponer a los servidores y a los administrados obligaciones no previstas en el marco jurídico. (...).

2.2. Sobre la importancia del principio de eficiencia administrativa y la conducción de la Administración Pública hacia la modernización del Estado.

El principio de eficiencia administrativa constituye uno de los pilares esenciales de la moderna gestión pública, orientando la actuación estatal hacia resultados efectivos, transparentes y orientados al servicio ciudadano.

(...) En el ámbito de la Contratación Pública, la eficiencia administrativa se traduce en la obligación de diseñar y ejecutar procedimientos simples, coherentes y proporcionales al objetivo de satisfacer necesidades colectivas, evitando trámites redundantes que obstaculicen el cumplimiento oportuno de los fines estatales (...).

3. CONCLUSIONES:

- *La exigencia de incorporar un ‘certificado del Plan Operativo Anual (POA)’ en cada expediente de contratación pública carece de sustento jurídico, puesto que ni la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC) ni su Reglamento General establecen tal requisito. Dicha práctica constituye una formalidad innecesaria y arbitraria, contraria al principio de legalidad previsto en el artículo 226 de la Constitución de la República, al imponer a la Administración y a los servidores públicos una carga no contemplada expresamente en la normativa aplicable.*
- *La exigencia del certificado POA vulnera el principio constitucional de eficiencia administrativa, reconocido en el artículo 227 de la Constitución y desarrollado en el artículo 3 de la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, así como el Art. 9 del Código Orgánico Administrativo, al generar duplicidad de procedimientos, retrasos innecesarios y cargas burocráticas que no aportan valor al proceso de contratación. En*

consecuencia, la existencia del Plan Anual de Contratación (PAC), debidamente aprobado, constituye por sí misma la evidencia suficiente de planificación institucional, sin que sea necesario exigir una certificación adicional del POA". (Resaltado corresponde al original).

Con el objeto de contar con mayores elementos de análisis para atender la consulta planteada, mediante oficios Nos. 13614 y 13902, de 27 de octubre y 14 de noviembre de 2025, respectivamente, este organismo solicitó e insistió al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, "SERCOP") que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia.

Dicho requerimiento fue atendido mediante oficio No. SERCOP-CGAJ-2025-0272-OF, de 8 de diciembre de 2025, suscrito por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica del SERCOP e ingresado en el correo electrónico único de este organismo el mismo día. En este informe jurídico, además de las normas referidas por la entidad consultante, se citaron los artículos 280, 288 y 425 de la CRE; el artículo 34 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁵ (en adelante, "COPLAFIP"); 274 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público⁶ (en adelante "COESCOP"); 4, 9 numerales 1, 2, 3, 6 7, 9, 10, 12 y 13 y, 22 y 24 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁷ (en adelante, "LOSNCP"), concluyendo lo siguiente:

"IV.- PRONUNCIAMIENTO:

El POA es un instrumento técnico de planificación que permite a las entidades públicas, incluidos los GAD municipales y sus entidades adscritas, ejecutar los objetivos estratégicos institucionales y orientar la gestión operativa y presupuestaria dentro del ejercicio fiscal.

Su elaboración y aprobación son responsabilidad de cada entidad contratante, en el marco de sus competencias legales, y constituyen la base para la formulación del PAC, conforme al artículo 22 de la LOSNCP y a los principios de planificación establecidos en la Constitución y el COPLAFIP.

El SERCOP, como ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública, no tiene competencia para certificar ni aprobar los POA institucionales, siendo su función la de velar por la correcta aplicación de la LOSNCP y su Reglamento, la transparencia, la eficiencia y la simplificación de los procedimientos.

La responsabilidad sobre la elaboración, aprobación y ejecución del POA recae directamente en la máxima autoridad y en las unidades administrativas de cada entidad contratante, quienes deben garantizar que los procesos de contratación pública se originen en necesidades debidamente planificadas y financiadas.

⁵ COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.306 de 22 de octubre 2010; última reforma publicada en el Sexto Suplemento del Registro Oficial No. 142 de 13 de octubre de 2025.

⁶ COESCOP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017; última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 496 de 9 de febrero de 2024.

⁷ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008; última reforma publicada el 7 de octubre de 2025.



En virtud de lo expuesto, este Servicio Nacional de Contratación Pública, considera que la consulta planteada por el Cuerpo de Bomberos del GADM del cantón Riobamba debe interpretarse a la luz de la normativa de planificación y contratación vigente, precisando que:

- 1. El artículo 4 de la LOSNCP prevé que la fase precontractual de los procesos de contratación pública son considerados trámites administrativos, por ende, se incluirán mecanismos de lucha contra el lavado de activos y delitos asociados a la criminalidad, transparencia, regulación y mejora de los procesos de contratación. Sin embargo, su interpretación no habilita a prescindir de los instrumentos de planificación institucional, ni interpretar que el POA deba ser considerado innecesario.*
- 2. El POA es la base de la planificación institucional, las entidades contratantes son responsables de elaborar, aprobar y aplicar su POA, y de garantizar que las contrataciones se encuentren debidamente justificadas en dicho instrumento, de conformidad con el Art. 24 de la LOSNCP.*
- 3. Corresponde a cada entidad pública velar por la consistencia y trazabilidad de la planificación institucional entre el POA y el PAC, asegurando que los procesos de contratación respondan a **necesidades planificadas** y a la disponibilidad presupuestaria” (resaltado corresponde al texto original).*

De los informes jurídicos referidos se desprende que para la entidad consultante no existe una norma que establezca la obligación de emitir y adjuntar una certificación del Plan Operativo Anual (en adelante, “POA”) en cada procedimiento de contratación, y concluye que la certificación del POA resulta innecesaria y prescindible como parte del expediente contractual, al considerar que la aprobación del Plan Anual de Contratación (en adelante, “PAC”) incluye tácitamente la aprobación del POA. Por su parte, el SERCOP sostiene que el POA constituye un instrumento técnico esencial de planificación, cuya elaboración, aprobación y ejecución son responsabilidad exclusiva de cada entidad contratante, destacando que no puede ser considerado innecesario, en tanto garantiza la coherencia y trazabilidad entre la planificación institucional y los procesos de contratación, sin que ello implique que deba exigirse una certificación del POA como requisito adicional dentro del procedimiento de contratación pública.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la consulta planteada, el presente análisis abordará los siguientes puntos: *i)* Naturaleza jurídica del POA con respecto a los gobiernos autónomos descentralizados y sus entidades adscritas; y, *ii)* Relación jurídica entre el artículo 4 de la LOSNCP y la LOEETA en la fase preparatoria de los procedimientos de contratación pública.

2.1. Naturaleza jurídica del POA con respecto a los gobiernos autónomos descentralizados y sus entidades adscritas. -

Los artículos 82 y 226 de la CRE consagran el derecho a la seguridad jurídica, que se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes; y, el principio de legalidad por el cual los servidores públicos solo pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico.

Por su parte, el artículo 275 de la CRE señala que “(...) El Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente (...)”.

En ese contexto, el artículo 12 del COOTAD determina que la planificación del desarrollo y el ordenamiento territorial es competencia de los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante los “GAD”) en sus territorios y que ésta se ejercerá “a través de sus planes propios y demás instrumentos, en articulación y coordinación con los diferentes niveles de gobierno, en el ámbito del Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa”.

Así, el segundo inciso del artículo 17 ibidem prescribe que los GAD “elaborarán los instructivos metodológicos necesarios para la formulación, monitoreo y evaluación de sus planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en concordancia con los lineamientos emitidos por el Consejo Nacional de Planificación”.

En relación con la elaboración del POA, el artículo 233 del COOTAD establece que: “Todas las dependencias de los gobiernos autónomos descentralizados deberán preparar antes del 10 de septiembre de cada año su plan operativo anual y el correspondiente presupuesto para el año siguiente, que contemple los ingresos y egresos de conformidad con las prioridades establecidas en el plan de desarrollo y ordenamiento territorial (...)” (el subrayado me pertenece).

Sobre el contenido del POA, el inciso primero del artículo 234 ibidem dispone que “Cada plan operativo anual deberá contener una descripción de la magnitud e importancia de la necesidad pública que satisface, la especificación de sus objetivos y metas, la indicación de los recursos necesarios para su cumplimiento” (el subrayado me pertenece).

Adicionalmente, el segundo inciso del artículo 213 ibidem prescribe la prohibición que tienen las autoridades de los GAD de “asumir compromisos presupuestarios que no consten en el plan operativo anual aprobado por las instancias de participación ciudadana y el respectivo órgano legislativo, salvo los dispuestos por la ley”, en el último semestre del período para el cual fueron elegidas (el subrayado me pertenece).

En cuanto al objeto específico de la consulta, los Cuerpos de Bomberos son “entidades de derecho público adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, que prestan el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, así como de apoyo en otros eventos adversos de origen natural o antrópico”, cuyo propósito es precautelar la seguridad de la ciudadanía, según lo previsto en el artículo 274 del COESOP.

En adición, el inciso segundo del precitado artículo determina que los Cuerpos de Bomberos “Contarán con patrimonio y fondos propios, personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa”.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 281 ibidem, cada Cuerpo de Bomberos contará con un Comité de Administración y Planificación, cuyas atribuciones, al tenor de lo dispuesto por su artículo 282, son:



“1. Aprobar la planificación estratégica institucional, el presupuesto institucional y sus reformas;

2. Supervisar la gestión administrativa y económica de la institución;

3. Aprobar los valores económicos que recibirá el cuerpo de bomberos conforme a la normativa vigente” (el subrayado me corresponde).

En este sentido, la planificación de los Cuerpos de Bomberos – como organismos adscritos al GAD respectivo – debe estar articulada al plan de ordenamiento y desarrollo territorial del GAD municipal.

Por su parte, la norma No. 200-02⁸ “*Administración estratégica*”, contenida en las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de Recursos Públicos, dispone lo siguiente:

“Las entidades del sector público y las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos requieren para su gestión, la implantación de un sistema de planificación que incluya la formulación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de los planes operativos anuales y un plan plurianual institucional, que considerarán como base la función, misión y visión institucionales y que tendrán consistencia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, políticas públicas, normativas constitucional y legal relacionadas con su misión, los lineamientos del organismo técnico de planificación y objetivos a nivel mundial a los que se haya adherido el Gobierno Nacional.

Los planes operativos constituirán la desagregación del plan plurianual y contendrán: objetivos, indicadores, metas, programas, proyectos y actividades que se impulsarán en el periodo anual, documento que deberá estar vinculado con el presupuesto a fin de concretar lo planificado en función de las capacidades y la disponibilidad real de los recursos.

(...) Los productos de todas las actividades mencionadas de formulación, seguimiento y evaluación deben plasmarse en documentos oficiales a difundirse entre los niveles de la organización y a la comunidad en general” (el subrayado me corresponde).

En tal sentido, el POA contiene las metas institucionales y las necesidades de contratación previstas para el ejercicio fiscal correspondiente que, además, deben articularse con el presupuesto institucional. Por tal razón, es menester que, previo a adquirir compromisos presupuestarios, se verifique y exista constancia de que la obligación se encuentra debidamente planificada y cuenta con disponibilidad de recursos, según lo previsto en el artículo 115 del COPLAFIP:

“Art. 115.- Certificación Presupuestaria.- Ninguna entidad u organismo público podrán contraer compromisos, celebrar contratos, ni autorizar o contraer obligaciones, sin la emisión de la respectiva certificación presupuestaria”.

⁸ Contraloría General del Estado. Acuerdo No. 004-CG-2023, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 160 de 10 de noviembre de 2025.

De lo expuesto se concluye que: *i)* todas las dependencias y entidades adscritas de los GAD deberán elaborar y preparar el POA antes del 10 de septiembre de cada año, así como el presupuesto correspondiente para el año siguiente en atención a las prioridades establecidas en dicha planificación de desarrollo; *ii)* el POA deberá contener una descripción de la importancia de la necesidad pública que satisface, sus objetivos, metas, e indicación de los recursos necesarios para su cumplimiento; y, *iii)* en el caso de los Cuerpos de Bomberos – entidades adscritas a los GAD – deberán contar con un Comité de Administración y Planificación cuyas atribuciones son, entre otras, aprobar la planificación estratégica institucional, el presupuesto institucional y sus reformas, así como supervisar la gestión administrativa y económica de la institución.

2.2. Relación jurídica entre el artículo 4 de la LOSNCP y la LOEETA, en la fase preparatoria de los procedimientos de contratación pública. -

El objeto de la LOSNCP, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 1, es “(...) *establecer el marco normativo para que las entidades contratantes puedan adquirir bienes, obras, servicios y consultorías*”. En este contexto, los procedimientos y contratos sometidos a la LOSNCP “*se interpretarán conforme a los principios referidos en el artículo anterior y tomando en cuenta los intereses públicos y la debida ejecución del contrato*”, de acuerdo con el artículo 4 de la norma *ibidem*.

En tal virtud, los incisos segundo y tercero del referido artículo establecen:

“La fase precontractual de los procesos de contratación pública se considera un trámite administrativo, en lo pertinente, por lo que también le serán aplicables las reglas y principios de la Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos, y se incluirán mecanismos de lucha contra el lavado de activos y los delitos asociados a la criminalidad, transparencia, regulación y mejora de los procesos en la contratación pública.”

El Servicio Nacional de Contratación Pública es el ente encargado de simplificar los trámites y desarrollar las herramientas que tengan la interoperabilidad entre las distintas bases de datos de las entidades del Estado, faciliten la elaboración de pliegos y la presentación de ofertas, sintetizando el contenido de los documentos, y creando una política pública que elimine la dispersión de normativa secundaria. Propenderá a la eliminación de trabas y a la presentación de duplicidad documental” (el subrayado me corresponde).

Por su parte, el artículo 6 *ibidem* define al Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante “SNCP”) como “*el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos, actores y relaciones organizadas orientadas al planteamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las entidades contratantes. Forman parte del SNCP las entidades y proveedores sujetos al ámbito de esta Ley*” (el subrayado me pertenece).

Sobre los requisitos de las fases preparatoria y precontractual, el artículo 22⁹, ubicado en el Capítulo I “*Normas comunes a todos los procedimientos de contratación pública*”, Sección I

⁹ Artículo sustituido por artículo 3 de Ley publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 140 de 7 de octubre del 2025.



“Sobre las fases preparatoria y precontractual” de la LOSNCP, se refiere a la necesidad de planificación y determina que “El órgano administrativo requirente de la entidad contratante, con el objetivo de satisfacer y cumplir con los objetivos, metas y demandas institucionales, de acuerdo con sus competencias y atribuciones, realizará la identificación de la necesidad de contratación”, añadiendo que “Esta necesidad servirá para la formulación del Plan Anual de Contratación -PAC-, que se elaborará y publicará a través del Portal de Contratación Pública hasta el 15 de enero de cada año. El PAC será fijado para el año fiscal con las contrataciones a realizarse (...)”

En este contexto, los artículos 23 y 24 ibidem describen los requisitos dentro de la fase preparatoria, entre ellos, la obligatoriedad de contar con “estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas o términos de referencia, análisis de precios unitarios -APUS- de ser el caso, presupuesto referencial y demás información necesaria para la contratación, debidamente aprobados por las instancias correspondientes”, así como “las certificaciones presupuestarias que garanticen la disponibilidad presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación en todas sus fases (...)” (el subrayado me pertenece).

Por otra parte, el artículo 64 del RGLOSNCP determina el alcance y contenido del PAC que, entre otros aspectos, contiene el desglose y la determinación de los procesos de contratación a efectuarse en el año fiscal y la descripción detallada del objeto de la contratación, presupuesto y cronograma. Asimismo, el artículo 66 del referido Reglamento establece la obligación que tiene la entidad contratante de incluir en cada proceso de contratación la respectiva certificación PAC “en la que se hará constar que la contratación se encuentra debidamente planificada y publicada en el Portal de Contratación Pública”.

En este punto, es necesario considerar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 61 del RGLOSNCP, la etapa preparatoria comprende “la elaboración del Plan Anual de Contratación o el levantamiento de la necesidad institucional, hasta la suscripción de la resolución de inicio”, y la etapa precontractual inicia con la “publicación de la resolución de inicio en el Portal de Contratación Pública hasta la publicación de la adjudicación o declaratoria de desierto o cancelación”.

Al revisar el artículo 4 de la LOSNCP, se evidencia que su inciso segundo hace referencia a la aplicación de las reglas y principios de la LOEETA expresamente para la etapa precontractual del proceso de contratación; consecuentemente – en principio – dichos preceptos no serían aplicables a la etapa preparatoria del proceso, dentro de la que se expediría la certificación POA. Sin perjuicio de lo expuesto, cabe considerar que el objeto de la LOEETA, de acuerdo con su artículo 1, consiste en “(...) disponer la optimización de trámites administrativos, regular su simplificación y reducir sus costos de gestión, con el fin de facilitar la relación entre las y los administrados y la Administración Pública y entre las entidades que la componen” (el subrayado me pertenece).

De conformidad con el artículo 2 ibidem, sus disposiciones son aplicables a todos los trámites administrativos que se gestionen en: “(...) 2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales; (...) 7. Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados y regímenes especiales para la prestación de servicios públicos (...)”; y señala que su contenido es aplicable a las relaciones que se generen a partir de la gestión de “trámites administrativos entre el Estado y las y los

administrados; entre las entidades que conforman el sector público; y entre éstas y las y los servidores públicos”.

Así, el artículo 3 ibidem prescribe que, además de los principios establecidos en los artículos 227 y 314 de la CRE, los trámites administrativos están sujetos, entre otros, a los principios de celeridad, consolidación, y:

“3. – Control posterior. – Por regla general, las entidades reguladas por esta Ley verificarán el cumplimiento del ordenamiento jurídico aplicable a un trámite administrativo con posterioridad al otorgamiento de la correspondiente autorización, permiso, certificado, título habilitante o actuación requerida en virtud de un trámite administrativo, empleando mecanismos meramente declarativos determinados por las entidades y reservándose el derecho a comprobar la veracidad de la información presentada y el cumplimiento de la normativa respectiva” (el subrayado me pertenece).

En este marco, el artículo 4 de la LOOETA define al trámite administrativo como el “conjunto de requisitos, actividades, diligencias, actuaciones y procedimientos que realizan las personas ante la Administración Pública o ésta de oficio, con el fin de cumplir una obligación, obtener un beneficio, servicio, resolución o respuesta a un asunto determinado”.

Asimismo, en cuanto a la posibilidad de “simplificar trámites administrativos”, el artículo 6 ibidem dispone el siguiente proceso:

“Los planes de simplificación de trámites administrativos deberán ser elaborados por las entidades reguladas por esta Ley, en virtud de las políticas, lineamientos, formatos y en los plazos definidos por la entidad rectora.

Los planes de simplificación de trámites deberán contener, como mínimo, los siguientes elementos:

1. Identificación y clasificación de los trámites existentes de la entidad, publicados en su página web institucional y que constan en el registro único de trámites administrativos, con indicación expresa de la normativa que los sustenta, sus requisitos, el tiempo que toman, así como su relación con los programas de cada entidad, cuando corresponda.
2. Diagnóstico de los trámites que tienen mayor costo para las y los administrados, para lo cual se considerará la carga administrativa, el análisis costo-beneficio y el costo de oportunidad.
3. Identificación de los trámites existentes en la entidad que serán sometidos a revisión, para lo cual deberán contar con la participación de la ciudadanía, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana.
4. Determinación de los objetivos, metas y estrategias de simplificación de trámites a alcanzar en un período establecido.
5. Indicadores de gestión conforme a los cuales se realizará la evaluación de la ejecución de los planes.

Las entidades reguladas por esta Ley deberán remitir los planes de simplificación de trámites a la entidad rectora y publicarlos en sus páginas web institucionales, en el plazo que la entidad rectora determine para el efecto” (el subrayado me pertenece).

Del análisis conjunto de las normas citadas se concluye que, a pesar de que la LOSNCP y su reglamento no establecen la obligación de contar con una certificación del POA como requisito previo al inicio de un proceso de contratación, la verificación de la planificación institucional y la emisión de la certificación presupuestaria constituyen obligaciones previstas en el COOTAD, el COESCOPE y el COPLAFIP. En todo caso, los trámites administrativos internos de cada entidad responden a su gestión propia y, de requerirse su simplificación, deberán observarse los procesos, fines y limitaciones establecidos en la LOOETA.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 3 y 4 de la LOSNCP, no existe una disposición legal que imponga – como requisito indispensable en cada procedimiento de contratación pública – la obligación de adjuntar una certificación del POA para la gestión del trámite administrativo de contratación. Sin perjuicio de ello, corresponde a las entidades contratantes aprobar, aplicar y ejecutar su POA, así como garantizar documentadamente, para efectos de control posterior, que las contrataciones públicas se encuentren debidamente sustentadas en la planificación institucional, determinadas en el PAC y cuenten con la correspondiente certificación de disponibilidad presupuestaria, conforme a la normativa aplicable.

Sin perjuicio de lo anterior, la Ley Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos reconoce la facultad de las entidades sujetas a su ámbito de elaborar planes de simplificación de trámites administrativos, los cuales deberán observar de manera estricta los procedimientos, requisitos, límites y responsabilidades previstos en dicho cuerpo normativo, sin que esto implique la supresión de los mecanismos de planificación, control y verificación exigidos por el ordenamiento jurídico vigente.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Sr. José Julio Neira Hanzé
Director General, Encargado
SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPUBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

Oficio No. 15643

Quito, D.M., 05 MAR 2026

Ingeniera

Mónica Yolanda Melo Marín

Gerente General

EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE RESIDUOS SÓLIDOS, RUMIÑAHUI-ASEO
EPM

Sangolquí. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. EPMR-GG-2025-0258-GD-O, de 2 de diciembre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿Para la contratación de servicios de mantenimiento correctivo de vehículos con vigencia tecnológica, se debe aplicar el inciso sexto del artículo 70 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico No. EPMR-GJ-2025-012, de 20 de noviembre de 2025, suscrito por el Gerente Jurídico de la Empresa Pública Municipal de Residuos Sólidos, Rumiñahui Aseo EPM (en adelante, “Rumiñahui-ASEO EPM”), citó como fundamento los artículos 82, 226, 227 y 288 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 3, 38 y 87 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública² (en adelante, “LOSNCNP”); 69, 70 y 139 del Reglamento General de la LOSNCNP³ (en adelante, “RGLOSNCNP”); y, 77, 78, 84, 343 y 344 de la Resolución No. R.E.-SERCOP-2023-0134, de 1 de agosto de 2023, que contenía la “NORMATIVA SECUNDARIA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - SNCNP”, derogada por la Disposición Derogatoria Primera de la Resolución No. R.E.-SERCOP-2025-0154⁴. Con base en dicha normativa, analizó y concluyó:

“III. ANÁLISIS JURÍDICO

De la revisión de los antecedentes expuestos y la normativa aplicable al presente caso, se identifica que el procedimiento de Régimen Especial por Proveedor Único, resulta jurídicamente inaplicable para la contratación del mantenimiento correctivo de vehículos institucionales que poseen vigencia tecnológica y garantía técnica activa. Esto tras la reforma realizada al Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² LOSNCNP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.

³ RGLOSNCNP, Decreto Ejecutivo No. 193, publicado en el Noveno Suplemento del Registro Oficial No. 153 de 28 de octubre de 2025.

⁴ Resolución No. R.E.-SERCOP-2025-0154, publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 171 de 25 de noviembre de 2025.



Nacional de Contratación Pública, mediante Decreto Ejecutivo N.º193, publicada en el Registro Oficial Noveno Suplemento N.º 153, de 28 de octubre de 2025; esto se debe a que el Régimen Especial por Proveedor Único, fue delimitado exclusivamente a la adquisición de bienes, repuestos, patentes o tecnologías con proveedor exclusivo, excluyendo expresamente su aplicación a servicios, obras o consultorías (Lo subrayado me corresponde).

Mencionada prohibición, se encuentra claramente establecida en el artículo 139 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que dispone que dicho procedimiento no podrá utilizarse para servicios, entre ellos los servicios de mantenimiento de vehículos livianos o pesados. Esta restricción genera un riesgo grave para las Empresas Públicas operativas del país, pues limita la posibilidad de acudir a un mecanismo que históricamente permitió contratar servicios técnicos especializados, cuando existía un único taller autorizado por el fabricante para preservar la garantía y vigencia tecnológica de los bienes institucionales.

(...) La reforma normativa buscó precisamente separar estos supuestos para evitar que los servicios de mantenimiento sean contratados mediante procedimientos no competitivos.

Conviene destacar que el propio Reglamento General en su artículo 70, establece expresamente que, los mantenimientos preventivos y correctivos derivados de la vigencia tecnológica no requiere procedimiento precontractual alguno, siempre que correspondan a obligaciones vinculadas al contrato principal o a la conservación de la garantía técnica (Lo subrayado me corresponde).

Ello constituye un régimen especial autónomo y distinto al de proveedor único, orientado a garantizar la continuidad operativa de bienes estratégicos y la adecuada prestación de servicios públicos esenciales, como lo es la recolección de residuos sólidos. (...).

(...)

A partir de este marco normativo, se concluye que la Empresa Pública Municipal de Residuos Sólidos Rumiñahui Aseo EPM, actualmente no puede utilizar el procedimiento de proveedor único para tramitar las necesidades de mantenimiento correctivo, citadas en los referidos memorandos, pese a que históricamente se haya aplicado dicho mecanismo. La reforma normativa ha modificado sustancialmente el tratamiento de estas contrataciones, desplazándolas hacia el régimen de vigencia tecnológica o hacia procedimientos ordinarios según corresponda, pero, excluyendo completamente la aplicación del Régimen Especial de Proveedor Único, para servicios de mantenimiento (énfasis corresponde al texto original).

(...)

Por lo expuesto y, al no contar con componente legal claro que permita dar viabilidad a los mantenimientos que la empresa ha levantado como necesidad, se prevé aplicar el inciso sexto del artículo 70 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (...)."

2. Análisis. -

El inciso primero del artículo 4 de la LOSNCP determina que *“Los procedimientos y los contratos sometidos a esta Ley se interpretarán y ejecutarán conforme los principios referidos en el artículo anterior”*, tomando en cuenta la necesidad de precautelar los intereses públicos y la debida ejecución del contrato.

Así, el artículo 38 de la LOSNCP dispone que *“se someterán a la normativa específica que, para el efecto dicte el Presidente de la República en el Reglamento General a dicha ley”*, entre otros, los procedimientos precontractuales de las siguientes contrataciones:

“5. Las de adquisición de repuestos o accesorios que se requieran para el mantenimiento de equipos y maquinarias a cargo de las Entidades Contratantes, siempre que los mismos no se encuentren incluidos en el Catálogo Electrónico del Portal de Contratación Pública” (lo subrayado me corresponde).

Sobre la garantía técnica, el inciso primero del artículo 87 de la LOSNCP señala que:

“En los contratos de adquisición, provisión o instalación de equipos, maquinaria o vehículos, o de obras que contemplen aquella provisión o instalación, o en los contratos que la entidad contratante, de manera motivada, considere pertinente para precautelar el interés institucional y asegurar la calidad y buen funcionamiento de los mismos, exigirá al momento de la recepción una garantía del fabricante, representante, distribuidor o vendedor autorizado, la que se mantendrá vigente de acuerdo con las estipulaciones establecidas en el contrato” (lo subrayado me corresponde).

El inciso quinto del precitado artículo prevé, *“En el caso de adquisición y arrendamiento de ciertos bienes determinados por el SERCOP, y que son necesarios para la prestación ininterrumpida de servicios de calidad al ciudadano, las entidades contratantes deberán garantizar y prever la vigencia tecnológica para el adecuado funcionamiento de estos, a través de la contratación de sus mantenimientos, garantías técnicas, reposiciones, recompra, entre otros”* (énfasis añadido). El inciso sexto del mismo artículo agrega: *“El Reglamento regulará según el caso, su carácter accesorio o autonomía de estas contrataciones con el contrato principal”*.

Por tanto, respecto del principio de vigencia tecnológica, el artículo 69 del RGLOSNCP establece lo siguiente:

“En virtud del principio de vigencia tecnológica, se debe garantizar las condiciones de calidad necesarias de acuerdo con los avances científicos y tecnológicos existentes, a fin de que determinados bienes adquiridos por la entidad contratante cumplan de manera efectiva su finalidad, en condiciones de perfecto funcionamiento, desde el primer día de adquiridos hasta el último de su vida útil.

Para tal efecto, en las contrataciones de adquisición de bienes, que no consten en el Catálogo Electrónico, las entidades contratantes, de manera obligatoria determinarán en los pliegos y el contrato, los requisitos y condiciones necesarios que deberán cumplir los oferentes, con la finalidad de garantizar el principio de vigencia tecnológica.



La vigencia tecnológica deberá materializarse a través de mantenimientos preventivos, correctivos, reposición de bienes, recompra, garantía técnica, entre otros” (El subrayado me pertenece).

En este sentido, el artículo 70 ibídem, al referirse a la “*Relación contrato principal y vigencia tecnológica*”, dispone lo siguiente:

“Para la determinación del presupuesto referencial e inicio de la contratación se deberá incluir únicamente el coste del bien.

Las entidades contratantes deberán cumplir con todas las obligaciones que, producto de la vigencia tecnológica, enfocado al principio de mejor valor por dinero, se deban efectuar con posterioridad a la entrega de los bienes y que tengan costo adicional; para lo cual deberán obtener previamente la respectiva certificación presupuestaria, y planificar oportunamente los plazos de ejecución de dichas obligaciones.

El valor de los mantenimientos que se realicen en función a la vida útil del bien se comprometerá con cargo la garantía técnica que emita el contratista.

(...)

Para la prestación de los servicios de mantenimiento correctivo, las entidades contratantes deberán cancelar los valores correspondientes, una vez que se ha recibido a satisfacción el servicio y contra la presentación de la factura, salvo que el desperfecto corresponda a defectos de fábrica del bien.

No se requerirá efectuar procedimiento precontractual alguno para cubrir los costos adicionales de mantenimiento preventivo y correctivo que se requieran producto de la vigencia tecnológico” (El subrayado me pertenece).

El numeral 1 del artículo 138 del RGLOSNCPE establece que “*La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado emitirá la resolución en la que se justifique la necesidad de adquisición directamente por razones de funcionalidad o necesidad tecnológica u otra justificación que le faculte acogerse al régimen especial*”. El numeral 8 del mismo artículo dispone: “Este procedimiento también podrá ser aplicado para la adquisición de repuestos o accesorios, para el mantenimiento preventivo o correctivo, y en general para poner operativos a vehículos de aplicación especial, tales como, patrulleros, ambulancias, motobombas, camiones, recolectores, plataformas, grúas, canastillas, montacargas, maquinaria pesada y semipesada, entre otros; así como a equipamiento sanitario” (lo subrayado me corresponde).

Finalmente, el artículo 139 del RGLOSNCPE precisa que se observará el mismo procedimiento establecido en el artículo anterior cuando se trate de:

1. Repuestos o accesorios que tengan un proveedor único;
2. Desarrollo o mejora de tecnologías ya existentes en la entidad contratante; y,
3. Para la utilización de patentes exclusivas o tecnologías que no admitan otras alternativas técnicas.

Para acogerse a este procedimiento, la entidad contratante deberá contar con el informe técnico motivado. Lo previsto en este artículo no aplicará para el caso de servicios, obras o consultorías" (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se observa que: *i)* el procedimiento para la adquisición de repuestos y accesorios para el mantenimiento preventivo o correctivo, y, en general, para poner operativos los vehículos de aplicación especial que se encuentran detallados en el artículo 138 del RGLSNCP, será por régimen especial, siempre que los mismos no se encuentren incluidos en el Catálogo Electrónico; *ii)* pertenecen al régimen especial los procedimientos precontractuales de adquisición de repuestos o accesorios para el mantenimiento de equipos y maquinarias a cargo de entidades contratantes, siempre que no se encuentren incluidos en el Catálogo Electrónico, y que, al tenor del artículo 87 de la LOSNCP, deberán observar los requisitos de garantía técnica, vigencia tecnológica, y la relación de ésta con el contrato principal, incluyéndose la prohibición de efectuar procedimientos precontractuales para cubrir costos adicionales de mantenimiento preventivo y correctivo; *iii)* para las contrataciones de adquisición de bienes que no consten en el Catálogo Electrónico, las entidades contratantes determinarán en los pliegos y el contrato los requisitos y condiciones necesarios que deberán cumplir los oferentes; y, *iv)* para el caso de la adquisición de repuestos o accesorios que tengan un proveedor único, también deberá observarse el procedimiento de régimen especial, excepto para el caso de servicios, obras o consultorías.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 38 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, así como en los artículos 138 numerales 1 y 8 y 139 de su Reglamento General, es necesario distinguir entre: *i)* las contrataciones destinadas a la adquisición de repuestos y accesorios para el mantenimiento preventivo o correctivo de vehículos, que se encuentran sometidas al régimen especial; y, *ii)* las actuaciones relacionadas con vehículos institucionales sujetos al principio de vigencia tecnológica, respecto de los cuales los artículos 69 y 70 del Reglamento General ha previsto un régimen jurídico específico que contempla obligaciones y reglas diferenciadas, incluyendo supuestos en los que no se requiere la sustanciación de un procedimiento precontractual (como lo podría ser el servicio de mantenimiento correctivo de vehículos con vigencia tecnológica).

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

Oficio No. 15625

Quito, DM, 05 MAR 2026

Ingeniera
Silvana Vásquez Paredes
GERENTE GENERAL
EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE LA CIUDAD DE RIOBAMBA (EP-EMAPAR)
Riobamba. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. RIOBAMBA-EP-GG-2025-014-OF, de 9 de diciembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se reformuló la consulta inicialmente presentada en el oficio No. RIOBAMBA-EP-GG-2025-194-OF, de 27 de noviembre de 2025, en los siguientes términos:

“1.- ¿Conforme al contenido del Art. 82 de la LOSNCP, es procedente imponer las multas por incumplimiento contractual, sustentado en la desagregación de valores unitarios asignados para cada rubro que forma parte del objeto del contrato o se deberá calcular por el valor total del resultante de todos los componentes que forman parte del objeto contractual?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Mediante oficio No. 14177, de 2 de diciembre de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Empresa Pública de Agua Potable y Alcantarillado de la ciudad de Riobamba (en adelante, “*Riobamba EP*”) reformular los términos de la consulta planteada en oficio No. RIOBAMBA-EP-GG-2025-194-OF, de 27 de noviembre de 2025, ingresado en el correo único institucional de la Procuraduría General del Estado el 28 de los mismos mes y año. El requerimiento antes indicado fue atendido con el oficio de reformulación referido al inicio del presente.

El informe jurídico adjunto al oficio de reformulación contenido en el memorando No. EP-EMAPAR-AJ-VA-2025-035-M, de 8 de diciembre del 2025, suscrito por el Asesor Jurídico de Riobamba EP, citó como fundamentos jurídicos el numeral 6 del artículo 76 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “*CRE*”); 16 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “*COA*”); 4, numeral 4 del artículo 82 y 92 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública³ (en adelante, “*LOSNCP*”); 375, 376, 377 y 381 del Reglamento General a

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial 449 de 20 octubre de 2008; última reforma publicada el 3 de mayo de 2024.

² COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 31 de 7 de julio de 2017; última reforma publicada el 13 de enero de 2026.

³ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 395 de 4 de agosto 2008; última reforma publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial 140 de 7 de octubre de 2025.

la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁴ (en adelante, "RGLOSNCP"); 1454 y 1553 del Código Civil⁵ (en adelante, "CC"), con base en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

"5. ANALISIS JURÍDICO

(...)

Por su parte, el numeral 4 del artículo 82 de la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública, señala a la cláusula de multas como obligatorias dentro de un contrato, las cuales se impondrán por retardos en la ejecución de las obligaciones contractuales conforme al plazo establecido y/o al cronograma, las que se impondrán por cada día de retardo y se calcularán sobre la valoración de la obligación incumplida conforme los parámetros que determine el Reglamento General', de igual manera se indica que: 'Toda multa se fundamentará en el principio de proporcionalidad, de acuerdo con la gravedad del incumplimiento debidamente calificado con relación al objeto contractual. El procedimiento para la imposición de multas será regulado en el Reglamento, respetando el derecho al debido proceso y concluirá con la emisión del acto administrativo de imposición de la multa', por lo que considerando lo según el artículo 92 de la norma ibidem le corresponde al administrador de contrato 'tomar todas las medidas necesarias para su adecuada ejecución, con estricto cumplimiento de sus cláusulas, programas, cronogramas, plazos y costos previstos.', es decir realizar el cálculo correcto de aplicación de multas de acuerdo a las obligaciones no devengadas (el subrayado pertenece al texto original).

El inciso 3 del artículo 375, del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en materia de consulta determina, que: 'En los casos de retrasos injustificados respecto del cumplimiento del objeto contractual, la entidad contratante establecerá, por cada día de retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales por parte del contratista, una multa del 1 x 1.000 de la valoración de la obligación incumplida, conforme lo determinen los pliegos.'

(...)

6. CRITERIO JURÍDICO

En base a los antecedentes expuestos, el informe técnico emitido por el Administrador del Contrato, Oficio N° 20955 de fecha 08 de noviembre del 2022, en el cual consta el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado, Memorando No. SERCOP-CGAJ-2023-0489-M, de fecha 10 de noviembre del 2023 que contiene el criterio jurídico emitido por la Abg. Andrea Davalos, Coordinador General de Asesoría Jurídica del SERCOP y de conformidad al análisis jurídico expuesto en el epígrafe anterior, la Unidad de Asesoría Jurídica, establece:

⁴ RGLOSEP, expedido mediante Decreto Ejecutivo 193; última reforma publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 206 de 19 de enero de 2026.

⁵ CC, Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial el 24 de junio de 2005; última reforma publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 61 de 17 de junio de 2025.

- *El cálculo de multas de acuerdo a lo que indica el numeral 4 del artículo 82 de la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública, en concordancia con el artículo 375 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se deberá realizar sobre el porcentaje de las obligaciones que se encuentran pendientes de ejecutarse lo que incluye las entregas parciales aún no devengadas.*

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender la consulta formulada, a través de los oficios Nos. 14314 y 12588, de 12 de diciembre de 2025 y 7 de enero de 2026, respectivamente, este organismo solicitó e insistió al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, "SERCOP") que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta, sin que el requerimiento haya sido atendido hasta la presente fecha.

2. Análisis:

El artículo 3 de la LOSNCP, sobre los principios que rigen dicha Ley, señala que *"Se observarán especialmente los principios de concurrencia, igualdad, sostenibilidad, simplificación, transparencia, integridad; y, mejor valor por dinero; sin perjuicio de lo establecido en el Código Orgánico Administrativo y en otra normativa que fuere aplicable"*; y, el artículo 4 ibidem ratifica que los procedimientos y contratos sometidos a la LOSNCP se interpretarán y ejecutarán según tales principios.

En cuanto a la naturaleza jurídica de los contratos regulados por la LOSNCP, el artículo 74 de dicho cuerpo normativo establece que *"Los contratos a los que se refiere esta Ley celebrados por las Entidades Contratantes, son contratos administrativos"*. Este tipo de contratos se definen en el artículo 125 del COA como *"el acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, entre dos o más sujetos de derecho, de los cuales uno ejerce una función administrativa"*.

En este contexto, el artículo 82⁶ de la LOSNCP determina que la cláusula de multas es obligatoria en los contratos sometidos a esta ley en los siguientes términos:

"4. Cláusula de multas. Las multas se impondrán por retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales conforme al plazo establecido y/o al cronograma, las que se impondrán por cada día de retardo y se calcularán sobre la valoración de la obligación incumplida conforme los parámetros que determine el Reglamento General.

La entidad contratante podrá determinar, de ser el caso, el coeficiente de la multa en los pliegos y el contrato, así como el porcentaje máximo de imposición de multas en razón del monto del contrato, de conformidad con lo que regule el Reglamento.

Toda multa se fundamentará en el principio de proporcionalidad, de acuerdo con la gravedad del incumplimiento debidamente calificado con relación al objeto contractual. El procedimiento para la imposición de multas será regulado en el Reglamento, respetando el derecho al debido proceso y concluirá con la emisión del acto administrativo de imposición de la multa.

⁶ Artículo sustituido por el artículo 5 numeral 30 de la Ley Orgánica de Integridad Pública, publicada en el Tercer Suplemento No. 68 de 26 de junio de 2025.



Las multas impuestas al contratista pueden ser impugnadas siguiendo la cláusula contractual, en sede administrativa, a través de los respectivos recursos, o en sede judicial o arbitral, de ser el caso. En todo lo no previsto en este inciso, se aplicará las disposiciones establecidas en el Código Orgánico Administrativo, con relación al procedimiento administrativo.

*Las multas obedecen al ejercicio de la facultad coercitiva de la administración pública, cuyo fin es que el contratista corrija el retardo o el incumplimiento contractual acusado durante la ejecución. Su **detección e imposición debe ser oportuna**, razón por la cual, hacerlo de manera paralela a la terminación unilateral del contrato o posterior a ella acarrea su ilegalidad” (énfasis añadido).*

De la norma transcrita se desprende lo siguiente:

1. Las multas se imponen por el retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales de acuerdo con el plazo establecido y/o el cronograma, y se calculan sobre la valoración de la obligación incumplida⁷;
2. La entidad contratante puede determinar el coeficiente de la multa en los pliegos y el contrato, así como el porcentaje máximo de imposición de multas en razón del monto del contrato;
3. Toda multa se debe fundamentar en el principio de proporcionalidad⁸, según la gravedad del incumplimiento debidamente calificado con relación al objeto contractual;
4. Las multas son impugnables en sede administrativa, judicial o arbitral;
5. Las multas tienen su origen en el ejercicio de la facultad coercitiva de la administración pública, cuyo fin es corregir el retardo o incumplimiento contractual; y,
6. La detección e imposición de multas se rige por el principio de oportunidad⁹ y en tal virtud, hacerlo de manera paralela a la terminación unilateral del contrato o posterior a ella acarrea su ilegalidad.

Por su parte, el artículo 375¹⁰ del RGLOSNCP regula las multas durante la ejecución contractual y su inciso cuarto dispone: “En caso de ser obligaciones que no pueden cuantificarse, para obtener el valor de multa se podrá aplicar el valor del 1 x 1.000 del monto del contrato, el cual en ningún caso superará los quinientos dólares diarios (USD 500)”; y su quinto inciso añade que: “En el caso de obras, las multas se calcularán de conformidad con el retraso injustificado imputable a la planilla que corresponda”.

⁷ Pronunciamiento contenido en oficio No. 06634, de 15 de noviembre de 2019 en el que se concluyó: “(...) en aplicación el criterio jerárquico establecido en el numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el coeficiente para el cálculo de multas se debe aplicar conforme lo dispone el segundo inciso del artículo 71 reformado de la LOSNCP, es decir sobre el valor de las obligaciones contractuales que se encuentran pendientes de ejecutar”;

⁸ Establecido en el artículo 4 de la LOSNCP y en el artículo 16 del COA: “Las decisiones administrativas se adecúan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses. No se limitará el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico” y sobre el que la Procuraduría General del Estado en el Pronunciamiento contenido en el oficio No. 04358, de 19 de octubre de 2011, manifestó: “(...) Siendo la multa una sanción pecuniaria, su imposición debe observar el principio de proporcionalidad”; y, en pronunciamiento contenido en oficio No 13282, de 25 de septiembre de 2025, concluí que “(...) Las multas deben ser proporcionales, motivadas y respetuosas del debido proceso, observando eficiencia, racionalidad y trato justo y aplicarse oportunamente durante la ejecución contractual” (subrayado corresponde al texto original).

⁹ Corte Nacional de Justicia, Resolución No. 08-2024, publicada en el Registro Oficial 575 del 10 de junio del 2024.

¹⁰ Reformado por la Disposición Décima Primera de la Fe de erratas al Reglamento, publicada en el séptimo suplemento del Registro Oficial No. 155 de 30 de octubre de 2025.

En este sentido, el artículo 376 del RGLOSNP determina el procedimiento para la imposición de multas al contratista en los siguientes términos:

“En cualquier caso, que el contratista incurra en las causales para la determinación de una multa, la entidad contratante deberá seguir obligatoriamente el siguiente procedimiento:

1. El administrador del contrato de manera justificada a través de un informe motivado determinará los incumplimientos y los valores de las multas a las que hubiere lugar. Este informe se emitirá dentro del término máximo de siete (7) días contados a partir del hecho que motiva el incumplimiento.

2. Este informe será puesto en conocimiento del contratista, a efectos de respetar el debido proceso. El contratista tendrá el término de cinco (5) días para ejercer su derecho a la defensa. Con su respuesta o en ausencia de ella, el administrador del contrato impondrá las multas a las que hubiere lugar de manera justificada y razonada, mediante acto administrativo que será notificado al contratista dentro del término máximo de siete (7) días posteriores a la fecha de vencimiento del término de defensa del contratista. Una vez notificada, la multa será descontada al momento de hacerse el pago correspondiente.

En el caso de obras, las multas serán calculadas por el fiscalizador y serán puestas en conocimiento del administrador del contrato, para que proceda de conformidad con el procedimiento descrito en este artículo.

El contratista no podrá aducir que la entidad contratante está en mora del cumplimiento de sus obligaciones económicas, en el caso de que el anticipo que les fuere entregado en virtud del contrato no se encontrare totalmente devengado y/o amortizado.

Conforme lo dispuesto en el artículo 30 del Código Civil, no se aplicará multas, en el evento de caso fortuito o fuerza mayor, debidamente comprobado y aceptado por la entidad contratante; para lo cual, se seguirá el procedimiento establecido en el artículo 357 de este Reglamento.

El cobro de las multas no excluye el derecho de la entidad contratante para exigir el cumplimiento del contrato, por cuanto el pago de multas no extingue la obligación principal, o para demandar su terminación o declararlo unilateralmente terminado, según corresponda; y, en cualquiera de estos casos, podrá requerir además el resarcimiento y pago de daños y perjuicios de conformidad con la Ley.

En caso de aplicarse el artículo 109 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, mientras se desarrolla el trámite que garantiza el debido procedimiento al contratista, la imposición de multas no se suspenderá y debe seguir calculándose hasta la expedición de la resolución que declare o no terminada anticipada y unilateralmente el contrato. Todo esto, siempre y cuando dicha imposición

gcl

de multas haya sido notificada oportunamente al contratista, observando lo dispuesto en el presente artículo.

No es procedente la detección e imposición o cobro de multas, de manera paralela o posterior, a una de las formas de terminación del contrato previstas en el artículo 106 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, cuando dicha detección o imposición de multas no haya sido notificada oportunamente al contratista, observado lo dispuesto en el presente artículo. Tampoco es válido el cobro de una multa sin haber observado el procedimiento de este artículo”.

Así, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 13282, de 25 de septiembre de 2025, esta Procuraduría expuso y concluyó lo siguiente:

“(…)

De lo expuesto se observa que: i) la entidad contratante debe ejercer su facultad coercitiva dentro de los plazos y procedimientos previstos en el contrato, y en el caso de que su detección e imposición no fueren oportunas, su imposición posterior será indebida. y, ii) es responsabilidad del administrador del contrato la imposición de multas de forma oportuna; iii) el numeral 4 del artículo 71 de la LOSNCP obliga a estipular la cláusula de multas y faculta a la entidad a determinar el coeficiente y porcentaje máximo, los cuales deben constar ex ante en pliegos y contrato, para que los oferentes conozcan el régimen aplicable; iv) conforme al artículo 292 del RGLOSNCP, la multa diaria no pueden ser inferior al 1 x 1.000 del valor del contrato y se calcula sobre la valoración de la obligación incumplida, y, v) en la aplicación de la LOSNCP y de los contratos derivados, la entidad debe actuar con oportunidad, eficiencia y proporcionalidad .

3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de su consulta de conformidad con los artículos 71, el numeral 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 292, 293 y 303 del Reglamento General de la citada ley, la entidad contratante puede fijar en los pliegos y en el contrato el coeficiente de la multa diaria por retardo y el porcentaje máximo acumulado de multas sobre el monto del contrato. Considerando lo anterior, es necesario precisar que en ningún caso la multa podrá ser inferior a 1 x 1000 del valor del contrato y se calcula sobre la valoración de la obligación incumplida, con el reajuste de precios que corresponda y sin incluir impuestos. (...).

Las multas deben ser proporcionales, motivadas y respetuosas del debido proceso, observando eficiencia, racionalidad y trato justo, y aplicarse oportunamente durante la ejecución contractual? (el subrayado corresponde al texto original).

De la expuesto se desprende lo siguiente: i) las multas se imponen por el retardo en el cumplimiento de las obligaciones contractuales y se calculan sobre la valoración de la obligación incumplida; ii) únicamente cuando las obligaciones no sean cuantificables procede aplicar el coeficiente sobre el monto total del contrato, dentro de los límites reglamentarios; iii) toda multa debe observar los principios de proporcionalidad y oportunidad; y, iv) las multas son impugnables en sede administrativa, judicial o arbitral.

3. Pronunciamiento. -

Con relación a la consulta se concluye que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las multas se impondrán por cada día de retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales, según el plazo establecido y/o el cronograma contractual; y se calcularán sobre la valoración de la obligación incumplida, de conformidad con lo previsto en el Reglamento General de la Ley, las condiciones y disposiciones contenidas en los pliegos y en el contrato.

Para efectos de lo anterior, la entidad contratante podrá determinar en los pliegos y en el contrato el coeficiente de la multa diaria, así como el porcentaje máximo acumulado de imposición de multas en razón del monto contractual, observando los parámetros, coeficientes y modalidades establecidos en el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 15636

Quito, D.M., 05 MAR 2026

Magíster
Teresa Verónica Sánchez Hidalgo
GERENTE GENERAL
EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO –
EPMAPS
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. EPMAPS-GG-2025-0183-O, de 10 de junio de 2025, ingresado el mismo día al correo institucional de la Procuraduría General del Estado, se formularon las siguientes consultas:

“4.1.- En aplicación de los artículos 19, numeral 1, 62, numeral 4, 74, 92, numeral 4, 94, 95 y 98 de la LOSNCP. ¿Es jurídicamente procedente iniciar un procedimiento de terminación unilateral y anticipada de contrato administrativo, habiendo transcurrido más de cinco (5) años desde el cometimiento de los incumplimientos contractuales por parte del contratista?”

4.2.- En aplicación de los artículos 82, 227 y 288 de la CRE, en concordancia con los artículos 4, 5, 6, numeral 9.2, 9, numeral 3, de la LOSNCP, y los artículos 3, 4, 18, 22 y 35 del COA. ¿La potestad de terminación unilateral y anticipada de los contratos sometidos al SNCP puede ejercerse sin límite temporal alguno?”

4.3.- En caso de no ser jurídicamente procedente la terminación unilateral y anticipada de un contrato administrativo debido al tiempo transcurrido desde el cometimiento de los incumplimientos contractuales. ¿Cuál es la figura jurídica aplicable para finalizar el contrato administrativo? ¿Es jurídicamente procedente declarar de oficio la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora, de conformidad con el artículo 245 del COA, y disponer directamente la liquidación del contrato?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en memorando No. EPMAPS-GJ-2025-0087-M de , 29 de mayo de 2025, suscrito por la Gerente Jurídica de la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (en adelante, “EPMAPS”), citó, en lo principal, los artículos 76, 82, 83, 226, 227 y 288 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”), 4, 5, 6, 9, 18, 19, 60, 62, 74, 92, 94, 95 y 98 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública² (en adelante, “LOSNCP”); 3, 4, 14, 18, 22, 29, 35, 125, 134 y 245 del Código Orgánico

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial 449 de 29 de julio de 2008.

² LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.



Administrativo³ (en adelante, “COA”); 7, 1505, 1562, 2392 del Código Civil⁴; 112, 146 y 295 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁵ (en adelante, “RGLOSNCNP”); los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado contenidos en oficios No. 16251 de 31 de agosto de 2010, No. 10184 de 21 de septiembre de 2020 y No. 08676 de 16 de septiembre de 2024; la sentencia No. 003-14-SIN-CC de la Corte Constitucional; y, la sentencia de la Sala Especializada de lo Contencioso Administrativo de la Corte Nacional de Justicia, que resolvió el juicio No. 09801-2012-0673. Sobre dicha base manifestó y concluyó lo siguiente:

“2.- Antecedentes relevantes:

2.1.- Como consecuencia de la ejecución de varios contratos administrativos, celebrados al amparo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, los respectivos Administradores han recomendado su terminación unilateral por incumplimiento de los contratistas.

2.2.- Sin embargo, vale destacar que el plazo de ejecución de dichos contratos feneció hace un largo periodo de tiempo. (...) el informe técnico-económico que recomendó su terminación unilateral, data del 10 de mayo de 2024, es decir, luego de transcurridos seis (6) años, aproximadamente.

2.3.- Sobre la problemática descrita en el numeral precedente, surge la interrogante acerca de si la potestad exorbitante de terminación unilateral de los contratos administrativos puede ejercerse sin límite temporal, o, por el contrario, debe ejercerse dentro de determinado periodo de tiempo.

(...)

4.- Análisis:

(...)

4.7.- En suma, las cláusulas exorbitantes, tales como la facultad de terminación unilateral del contrato, son mandatorias en los contratos administrativos, más aún, porque así lo exige la LOSNCP en sus artículos 5, 92, numeral 4, 94 y 95.

4.8.- En el sistema jurídico ecuatoriano, el ejercicio de la potestad exorbitante de terminación anticipada y unilateral del contrato administrativo deviene, por regla general, en dos actuaciones gravosas para el contratista.

4.9.- Nos referimos en concreto, en primer lugar, a la ejecución de la garantía de fiel cumplimiento del contrato, conforme los artículos 74, 95, inciso quinto, de la LOSNCP y artículo 146, inciso final, del RGLOSNCNP. Y, en segundo lugar, a la declaratoria de contratista incumplido, de acuerdo con los artículos 19, numeral 1, y 98 de la LOSNCP. La cual implica la obligatoriedad de reportar este evento al Servicio Nacional de

³ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

⁴ Código Civil, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

⁵ RGLOSNCNP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

Contratación Pública -SERCOP, para que, a su vez, suspenda al contratista en el Registro Único de Proveedores -RUP por el periodo de cinco (5) años. Tiempo en el cual, el proveedor no podrá participar en los procedimientos precontractuales sometidos al Sistema Nacional de Contratación Pública-SNCP, así como estará inhabilitado para suscribir contratos sometidos a dicho sistema, en virtud de los artículos 18 y 62, numeral 4, de la Ley Ibidem.

4.10.- Dichas actuaciones gravosas se identifican plenamente con la naturaleza de potestad exorbitante al Derecho común, pues no serían admisibles en la ejecución de un contrato de Derecho privado, y no tienen por objetivo el restablecimiento del equilibrio económico de la relación contractual, como si podría ser la liquidación del contrato y/o la ejecución de la garantía de buen uso del anticipo, cuando este no haya sido devengado en su totalidad.

4.11.- Al contrario, las actuaciones gravosas a las que nos referimos se imponen por mandato de la LOSNCP, y no pueden invalidarse por la voluntad de las partes contratantes. Luego, se trata de actuaciones cuya naturaleza se compagina con la potestad sancionatoria del Estado. De hecho, para el caso de la declaratoria como contratista incumplido, el inciso final del artículo 19 de la LOSNCP califica expresamente dicha actuación como una "sanción".

(...)

4.13.- Bajo estas consideraciones, es lógico concluir que la potestad exorbitante de terminación unilateral y anticipada del contrato administrativo es una manifestación de la potestad sancionatoria del Estado, y, por tanto, su ejercicio debe someterse a los principios establecidos en la materia por la Constitución y a la Ley.

(...)

4.16.- Además del hecho de que el propio Procurador General del Estado ha ratificado que la terminación unilateral del contrato administrativo es una sanción. De los precitados dictámenes vinculantes se desprende que, dicha potestad exorbitante contempla un componente discrecional, esto es, determinar el momento en que se efectuará la terminación del contrato. Competencia discrecional que, dicho sea de paso, debe sujetarse al principio de oportunidad de los actos administrativos.

4.18.- Además, al tratarse de una competencia discrecional, la misma no puede ejecutarse de forma arbitraria y sin límite racional alguno. Tal y como lo mandan los artículos 6, numeral 9.2, y 9, numeral 3, de la LOSNCP, y artículo 18 del COA.

4.19.- Con base en estos fundamentos, es posible colegir que, si bien la terminación unilateral y anticipada de un contrato administrativo puede "(1/4) ser declarada mientras el contrato no hubiere concluido por otra causa (1/4)", dicha potestad tampoco puede ejercer sin límite de tiempo o ad infinitum, conforme los principios de oportunidad e interdicción de la arbitrariedad en las competencias discrecionales.

4.20.- Por su parte, si bien el inciso final del artículo 125 del COA establece que los contratos administrativos se rigen por el ordenamiento jurídico específico en la materia.



En el caso bajo análisis, tanto la LOSNCP, como su reglamento y demás normativa secundaria en materia de contratación pública, guardan silencio acerca de los límites temporales para el ejercicio de la potestad de terminación unilateral y anticipada del contrato administrativo.

4.21.- De ahí que, por su aplicación supletoria en todo ejercicio de función administrativa, es viable recurrir a las reglas del COA. Al respecto, el Procurador General del Estado, a través de dictamen vinculante, contenido en el oficio No. 08676,[11] de 16 de septiembre de 2024, página 5, determinó lo siguiente:

'Lo previsto en el artículo 134 del COA, en sus incisos primero y segundo, confiere a las normas del Libro II de ese Código el carácter de normas generales y supletorias en materia de procedimiento administrativo; es decir, aplicables para los procedimientos especiales en lo que no afecte a las normas que los rigen, así como a los casos en que no exista un procedimiento específico que regule la actividad de la administración pública'.

(...)

4.23.- Por consiguiente, al no contemplarse normativa alguna acerca de los límites temporales de la potestad sancionatoria de terminación anticipada y unilateral del contrato administrativo, ni en la LOSNCP ni en su normativa secundaria, se debe acudir a las reglas y principios del COA sobre los procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora.

(...)

4.27.- En consecuencia, **en el ámbito de la potestad administrativa sancionatoria, es obligatoria la aplicación del instituto de la prescripción como una expresión y garantía del derecho a la seguridad jurídica de los administrados.**

(...)

4.29.- De ahí que, tomando en consideración el principio de prevalencia del interés público sobre el particular, consagrado en el numeral 7 del artículo 83 de la CRE, en concordancia con los objetivos prioritarios del Estado en materia de contratación pública, previstos en los numerales 2 y 11 del artículo 9 de la LOSNCP, para la terminación unilateral y anticipada de los contratos administrativos, el plazo de prescripción para su ejercicio debería ser el máximo previsto por el artículo 245 del COA. Esto es, cinco (5) años desde que se cometió el incumplimiento contractual.

5.- Conclusiones y recomendaciones:

5.1.- Con fundamento en los argumentos de Derecho expuestos en el presente informe, se concluye que la potestad de terminación unilateral y anticipada de los contratos sometidos al SNCP no puede ejercerse sin límites temporales, debido a que dicha actuación atentaría a los principios oportunidad, interdicción de la arbitrariedad y seguridad jurídica, conforme lo previsto en los artículos 82, 227 y 288 de la CRE, en concordancia con los artículos 4, 5, 6, numeral 9.2, 9, numeral 3, de la LOSNCP, y los artículos 3, 4, 18, 22 y 35 del COA.

5.2.- *En consecuencia, en el marco de la ejecución de contratos administrativos cuyos incumplimientos contractuales por parte del contratista hayan sido cometidos hace más de cinco (5) años, y la Entidad Contratante no haya iniciado el respectivo procedimiento de terminación unilateral y anticipada del contra (sic) en cuestión, conforme el primer inciso del artículo 95 de la LOSNCP, deberá declararse de oficio la prescripción del ejercicio de la potestad sancionadora, de conformidad con el artículo 245 del COA.*

5.3.- *En el respectivo acto administrativo de declaratoria de prescripción de la potestad de terminación unilateral y anticipada del contrato administrativo, la máxima autoridad institucional o su delegado deberá disponer la liquidación definitiva de dicho instrumento, de conformidad con el artículo 125 del RGLOSNC, a efectos de que el contrato en cuestión finalice y no permanezca en el limbo jurídico."*

A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender las consultas, mediante oficios No. 11858, de 16 de junio de 2025, y No. 12121, de 7 de julio de 2025, esta Procuraduría solicitó e insistió, respectivamente, al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, "SERCOP"), que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de las consultas.

El SERCOP atendió este requerimiento a través del oficio No. SERCOP-CGAJ-2025-0132-OF, de 4 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional el mismo día, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica, encargado. En dicho documento, además de referirse a las normas invocadas por la consultante, citó los artículos 424 y 425 de la CRE, el artículo 15 del COA, y el artículo 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (en adelante, "LOCGE"). Sobre dicha base, manifestó y concluyó lo siguiente:

"II. ANÁLISIS APLICABLE.-

(...)

En ese sentido, se impone al contratista consecuencias ante el incumplimiento de los términos contractuales, incluyendo especificaciones técnicas, plazos, condiciones y demás estipulaciones. Por lo que, incurrir en esta condición podría constituir una causal para la terminación unilateral del contrato.

Es decir que la terminación unilateral del contrato administrativo es una potestad reconocida a la administración pública dentro de su régimen especial de derecho público, la cual permite que por decisión propia y bajo ciertos supuestos, la entidad contratante de por concluido un contrato, sin necesidad de acudir a figuras como la terminación por mutuo acuerdo o resolución judicial, siempre que se lo realice en el marco del principio de legalidad y con respeto al debido proceso.

Es así que en virtud de lo establecido en la LOSNCP, las entidades contratantes tienen la facultad de declarar la terminación unilateral del contrato administrativo cuando evidencien causales de incumplimiento atribuibles al contratista. Esta potestad forma parte de las competencias legítimas de la administración pública con la única finalidad de proteger el interés general y garantizar la correcta ejecución contractual.



Sin embargo, es fundamental considerar que dicha facultad debe ejercerse conforme a los principios de legalidad y oportunidad, establecido en el artículo 4 de la LOSNCP.

Es importante mencionar que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública no establece un plazo o término expreso para el ejercicio de esta potestad, pero tampoco contempla un ejercicio ilimitado ni arbitrario en el tiempo. La omisión de un plazo o término específico no exime a la administración del deber de actuar con diligencia, conforme a los principios que rigen la contratación pública.

En este contexto, debe hacerse énfasis en que la LOSNCP no desarrolla un régimen sancionador que califique los incumplimientos contractuales en función de su gravedad ni establece tiempos perentorios para su persecución. Esta omisión normativa exige que la actuación administrativa se funde, además de en la Ley, en los principios del sistema y en la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico.

Por lo tanto, si ha transcurrido un lapso excesivo e injustificado (como en el caso planteado, de más de cinco años desde los hechos constitutivos del supuesto incumplimiento), se configura una afectación directa al principio de seguridad jurídica y a la finalidad misma del control contractual. Ello podría hacer inviable, desde la perspectiva del Sistema Nacional de Contratación Pública, el ejercicio tardío de la terminación unilateral sin una debida justificación institucional.

La doctrina nacional ha abordado la prescripción administrativa como una garantía para el administrado, limitando la permanencia indefinida de la potestad punitiva del Estado, es así que, Gordón Navarrete Fernando Patricio, en su tesis sobre 'La potestad sancionadora en materia de Contratación Pública y su relación con la prescripción y la caducidad en el Derecho Administrativo', señala que: 'La prescripción posee una función diferente que está centrada en brindar seguridad jurídica, otorgar una garantía al administrado y a la vez evitar la acumulación de procedimientos de carácter sancionatorio a la administración.' (Gordón Navarrete 2022)

Además, es importante determinar que la prescripción debe alegarse por quien pretende beneficiarse de ella, conforme a lo determinado en el artículo 2393 del Código Civil, el cual determina: 'El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla. El juez no puede declararla de oficio'.

Por otro lado, en el marco del ejercicio de la función administrativa, la actuación o inacción de los servidores públicos debe enmarcarse estrictamente en los principios de legalidad, eficacia, transparencia, responsabilidad y debido proceso, consagrados en los artículos 227 y 233 de la Constitución de la República, así como en los artículos 14, 15 y 22 del Código Orgánico Administrativo (COA).

Cuando, dentro del trámite de terminación unilateral de un contrato, los servidores públicos omiten ejercer oportunamente las competencias que les corresponden, ya sea por negligencia, inobservancia del marco normativo, omisión en iniciar procedimientos o por falta de motivación debida, podrían incurrir en diversas formas de responsabilidad jurídica, de acuerdo con nuestro ordenamiento jurídico:

(...)

III. PRONUNCIAMIENTO.-

(...)

Por consiguiente, del análisis efectuado se concluye que la LOSNCP otorga a las entidades contratantes la facultad de terminar unilateralmente un contrato; sin embargo, ni la propia ley, ni su Reglamento de aplicación, contemplan términos o plazos de prescripción o caducidad.

Esto no implica que las entidades contratantes no ejerzan las atribuciones que la ley les confiere en un tiempo razonable, en estricto apego al principio de eficiencia y responsabilidad, determinados en los artículos 4 y 15, respectivamente, del Código Orgánico Administrativo; así como lo prescrito en la Constitución de la República del Ecuador, en cuanto a que ningún servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones.

Sin perjuicio de aquello, no es jurídicamente procedente declarar de oficio la prescripción de la potestad sancionadora, conforme a la consulta planteada, en virtud de dos aspectos a considerar; el primero es que la prescripción debe alegarse por quien pretende beneficiarse de ella y el segundo es que la sanción por terminación unilateral no está categorizada como infracción leve, grave o muy grave; tal como se establece en el artículo 245 del Código Orgánico Administrativo.

De lo expuesto se advierte que los criterios jurídicos de la entidad consultante y del SERCOP difieren de manera sustancial. Así, la empresa consultante sostiene que la facultad para declarar la terminación unilateral de un contrato administrativo está sujeta a prescripción y que, una vez declarada en sede administrativa, correspondería proceder con la liquidación del contrato a fin de darlo por terminado. Por el contrario, el SERCOP considera que la LOSNCP otorga a las entidades contratantes la facultad de terminar unilateralmente un contrato sin establecer un plazo de prescripción o caducidad para su ejercicio, ni en la ley ni en su reglamento. Añade, además, que no resulta jurídicamente procedente declarar de oficio la prescripción, puesto que esta debe ser alegada por quien pretenda beneficiarse de ella. Asimismo, sostiene que la terminación unilateral constituye una consecuencia jurídica del incumplimiento contractual, mas no una sanción derivada de una infracción administrativa, por lo que no se encuadra en los supuestos regulados por el artículo 245 del COA.

Por otra parte, es necesario manifestar que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General han sido objeto de reformas (07 de octubre de 2025 y 30 de enero de 2026, respectivamente), por lo que en el presente pronunciamiento se atenderán las referidas normas vigentes a la presente fecha.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la consulta, el análisis se estructura a los siguientes puntos: *i)* Caducidad de potestades en materia de contratación pública; *ii)* Formas de terminación de los contratos sujetos a la LOSNCP; y, *iii)* Terminación unilateral.

del

2.1. Caducidad de potestades en materia de contratación pública. -

El artículo 119 de la LOSNCP, ubicado en el Título VI “*De las Infracciones y Sanciones*”, tipifica las infracciones en las que pueden incurrir los proveedores del sistema de contratación pública, mientras que el artículo 120 prevé su sanción con la suspensión en el Registro Único de Proveedores.

Adicionalmente, el artículo 121 de la LOSNCP establece el procedimiento aplicable, previendo lo siguiente:

“Art. 121.- Procedimiento sancionatorio.- Cuando el Servicio Nacional de Contratación Pública tuviere conocimiento del cometimiento de una o más infracciones previstas en este título, de oficio o a petición de parte, notificará al proveedor correspondiente para que, en el término de diez días, justifique los hechos producidos y adjunte la documentación probatoria que considere pertinente.

Vencido el término previsto, el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP resolverá lo que corresponda en el término de diez días, mediante resolución motivada que será notificada a través del portal institucional” (énfasis añadido).

Por su parte, los artículos 244 y 245 del COA regulan la caducidad de la potestad sancionadora “*cuando la administración pública no ha concluido el procedimiento administrativo sancionador en el plazo previsto por este Código*”, y establece que dicha caducidad “*no impide la iniciación de otro procedimiento mientras no opere la prescripción.*”. Asimismo, el artículo 245 determina los plazos de prescripción de las infracciones administrativas, que son de uno, tres o cinco años, según la infracción sea leve, grave o muy grave.

Cabe destacar que, en relación con la prescripción, el COA no contiene norma que faculte a declarar la prescripción en sede administrativa, a petición de parte o de oficio. Por el contrario, conforme el artículo 2393 del Código Civil, “*El que quiera aprovecharse de la prescripción debe alegarla. El juez no puede declararla de oficio*”.

Respecto de la pérdida de la competencia en razón del tiempo en materia de contratación pública, esta se encuentra regulada en los artículos 433 del RGLOSNC, en el contexto de los reclamos interpuestos durante la fase precontractual. En estos casos, si la entidad contratante o el SERCOP no resuelven en los plazos previstos, se configura la pérdida de competencia.

En cambio, respecto del recurso de apelación contemplado en el artículo 424 del reglamento, cuando se interpone contra actos administrativos emitidos durante la ejecución contractual y la entidad contratante no se pronuncia dentro del término establecido en el artículo 230 del COA, el inciso cuarto de dicho artículo establece lo siguiente:

“Para las impugnaciones en contra de actos administrativos expedidos durante la fase de ejecución contractual, en caso de que la entidad contratante no resuelva el recurso de apelación en el término previsto en el artículo 230 del Código Orgánico Administrativo, se notificará a los organismos de control correspondientes, a efectos de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar. En ningún caso será aplicable lo previsto en la Sección II, Capítulo IV. Título III, Libro II, del Código Orgánico Administrativo.”

De las normas citadas se aprecia que la pérdida de competencia por el transcurso del tiempo en materia de contratación pública se circunscribe únicamente a la potestad sancionadora atribuida al SERCOP para infracciones cometidas por proveedores en la fase precontractual. En lo que respecta a la ejecución contractual, la falta de resolución oportuna de recursos administrativos por parte de la entidad contratante no genera caducidad o pérdida automática de competencia, sino que puede dar lugar a la intervención de los órganos de control para determinar responsabilidades.

2.2. Formas de terminación de los contratos sujetos a la LOSNCP. -

Los contratos sujetos al régimen LOSNCP pueden concluir por cinco causas taxativamente previstas en su artículo 106, entre las cuales no se encuentra el vencimiento del plazo contractual. Dicho artículo establece:

“Art. 106.- Terminación de los contratos.- Los contratos terminan:

1. *Por cumplimiento de las obligaciones contractuales;*
2. *Por mutuo acuerdo de las partes;*
3. *Por sentencia o laudo ejecutoriados que declaren la nulidad del contrato o la resolución del mismo a pedido del contratista;*
4. *Por declaración unilateral del contratante, en caso de incumplimiento del contratista;*
5. *Cuando se hubiere demostrado la participación en evidente colusión durante las fases previas a la suscripción del contrato administrativo, sin perjuicio de las demás responsabilidades a las que hubiere lugar; y,*
6. *Por muerte del contratista o por disolución de la persona jurídica contratista que no se origine en decisión interna voluntaria de los órganos competentes de tal persona jurídica” (énfasis añadido).*

Cada una de estas formas de terminación obedece a causales y procedimientos específicos establecidos tanto en la LOSNCP como en su reglamento. En tal virtud, no corresponde considerar el vencimiento del plazo como una causa autónoma de terminación contractual, sino que este puede operar como un elemento configurador del cumplimiento de las obligaciones pactadas, cuando el contrato ha sido ejecutado íntegramente.

Una vez que se ha producido la terminación del contrato por cualquiera de las causales previstas en la normativa, corresponde proceder con su recepción y posterior liquidación, conforme lo disponen los artículos 93 y 94 de la LOSNCP y los artículos 409 y 410 del RGLOSNCP. En particular, el artículo 414 del RGLOSNCP establece:

“Art. 414.- Extinción de las obligaciones contractuales.- La terminación del contrato, sea por recepción presunta o por cualquiera de las otras causas previstas en el artículo 106 de la LOSNCP, no implica la extinción total de las obligaciones contractuales. Solo con la liquidación del contrato, se pone fin al negocio jurídico, y ésta significa el agotamiento de la responsabilidad y de las obligaciones del contratista” (énfasis añadido).

De las normas citadas se concluye que: i) los contratos administrativos solo pueden terminarse según las causas previstas en el artículo 106 de la LOSNCP; ii) el vencimiento del plazo contractual no constituye una causal autónoma de terminación, salvo que coincida con la ejecución total del objeto contractual; y, iii) la liquidación constituye un acto posterior e



indispensable para extinguir formalmente las obligaciones del contratista y concluir jurídicamente el contrato.

2.3. Terminación unilateral y anticipada. -

La terminación unilateral de los contratos administrativos constituye una manifestación de la potestad que posee la administración pública en su calidad de parte contratante. Esta figura se encuentra expresamente regulada en el artículo 108 de la LOSNCP, que contempla un conjunto de causales habilitantes para su ejercicio, vinculadas al incumplimiento contractual, la configuración de situaciones jurídicas que afectan la capacidad del contratista, o el surgimiento de circunstancias técnicas, económicas o de fuerza mayor que imposibiliten o desaconsejen la continuidad del contrato.

Entre las causales previstas se encuentran: el incumplimiento del contratista; su quiebra o insolvencia; la acumulación de multas que excedan el valor de la garantía de fiel cumplimiento; la suspensión injustificada de los trabajos; la suscripción del contrato contra expresa prohibición legal; y, en general, circunstancias técnicas o económicas imprevistas, así como eventos de fuerza mayor o caso fortuito, cuando no se haya logrado la terminación por mutuo consentimiento. En esta última hipótesis, el legislador ha previsto un régimen especial que excluye la ejecución de la garantía de fiel cumplimiento y la inscripción del contratista como incumplido, sin perjuicio de la obligación de restituir el anticipo no amortizado.

El procedimiento que debe observarse para la terminación unilateral se encuentra previsto en el artículo 109 de la LOSNCP, el cual exige que la entidad contratante notifique al contratista su intención de dar por terminado el contrato con diez días de antelación, acompañando los respectivos informes técnico y económico que sustenten la causal invocada. Durante dicho término, el contratista puede justificar o remediar el incumplimiento. Si transcurrido este término no se ha desvanecido la causal o no se ha justificado la mora, la entidad puede dictar la resolución de terminación.

Conforme lo dispone el quinto inciso del artículo antes indicado, la resolución que declare la terminación anticipada del contrato deberá contener *“el avance físico de las obras, bienes o servicios, su liquidación financiera y contable, a ejecutar las garantías de fiel cumplimiento y, si fuere del caso, en la parte que corresponda, la garantía por el anticipo entregado debidamente reajustados hasta la fecha de terminación del contrato, teniendo el contratista el plazo término de diez (10) días para realizar el pago respectivo”*; y, según el inciso sexto ibídem, la *“Entidad Contratante también tendrá derecho a demandar la indemnización de los daños y perjuicios, a que haya lugar”*. Además, una vez declarada la terminación unilateral, se *“podrá volver a contratar inmediatamente el objeto del contrato que fue terminado, de manera directa, de conformidad con el procedimiento que se establezca en el reglamento de aplicación de esta Ley”*.

El informe jurídico de la consultante ha citado varios pronunciamientos de esta Procuraduría, relacionados con la aplicación de las normas que regulan la terminación unilateral de los contratos. Por ser pertinentes, como antecedente para el análisis de la materia, se citan a continuación.

En el pronunciamiento contenido en el oficio No. 16251, de 31 de agosto de 2010, se señaló que

“La imposición de sanciones, y entre ellas las de carácter pecuniario como son las multas, así como la terminación unilateral de un contrato, expresa una combinación de potestades regladas y discrecionales que el ordenamiento jurídico confiere a la Administración, pues por un lado la imposición de sanciones solo procede en los casos previstos en la norma (potestad reglada), atendiendo además al principio de reserva de ley establecido en el numeral 2 del artículo 132 de la vigente Constitución de la República, que dispone que se requiere de ley para tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes, así como con sujeción al procedimiento previo que corresponda; pero por otro lado, la entidad contratante queda habilitada por la norma para calificar la oportunidad de la medida, esto es su conveniencia para el interés público específico (potestad discrecional). La aplicación de sanciones en materia contractual en definitiva, debe realizarse dentro de la legalidad y la razonabilidad.

En el caso de las multas, que son sanciones pecuniarias, su propósito es que el contratista corrija su conducta, para no seguir recibiendo la sanción inmediata al retardo en el cumplimiento de sus obligaciones parciales. Sirve también como una advertencia al Contratante de que los cronogramas y plazos establecidos contractualmente no se concretan en la realidad y que debe preparar alternativas para el evento en que el contratista persista en sus retardos. Por ello, cuando el contratista no corrige su proceder, la entidad contratante debe analizar el grado de incumplimiento del contratista en relación con la etapa específica de ejecución del contrato, a efectos de adoptar las decisiones más convenientes para el interés público e institucional” (énfasis añadido).

El pronunciamiento previamente citado examinó específicamente el artículo 104 de la derogada Codificación de la Ley de Contratación Pública⁶, que facultaba a la contratante a declarar la terminación unilateral por las causas previstas en esa norma, entre ellas, la siguiente: “c) Si el valor de las multas supera el monto de la garantía de fiel cumplimiento, del contrato”, que en la legislación actual consta en el numeral 3 del artículo 108 de la LOSNCP. En tal contexto, el pronunciamiento expuso:

“(…) La misma norma, al usar el verbo en forma potencial (‘podrá’) autoriza a la Administración a valorar la oportunidad, esto es la conveniencia para el interés público, de terminar unilateralmente un contrato, producida la causal; dicha valoración de la oportunidad está referida exclusivamente a las circunstancias específicas del contrato y del momento en que se configura la causal, respecto del interés público e institucional”.

En el oficio No. 10184, de 21 de septiembre de 2020, se reforzó esta interpretación al señalar que la terminación unilateral no se produce automáticamente ante el incumplimiento, sino que requiere una valoración objetiva de los hechos y la observancia del procedimiento legal, y manifestó:

“En tal sentido, el contrato se entiende cumplido una vez que se ha ejecutado su objeto y ha sido recibido a entera satisfacción por parte de la contratante, lo cual se traduce en el acto formal de la suscripción del acta de recepción definitiva, siendo ese momento en el que se da por terminado el contrato, de forma normal. (...).

⁶ Codificación de la Ley de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial No. 272 de 22 de febrero de 2001.



En relación a la terminación de los contratos administrativos, los numerales 1 y 4 del artículo 92 de la LOSNCP prevén como causas para que opere la terminación, el 'cumplimiento de las obligaciones contractuales', que procede cuando se han ejecutado todas las prestaciones y obligaciones establecidas en éste, a satisfacción de la entidad contratante; y, la 'declaración unilateral del contratante, en caso de incumplimiento del contratista' (énfasis corresponde al texto citado).

De su parte, el artículo 94 ibidem contempla las diferentes causales para que opere la terminación unilateral de los contratos; al efecto, dispone que la entidad contratante podrá declarar terminada anticipada y unilateralmente los contratos sujetos a la LOSNCP por las causales previstas en ella.

De lo expuesto se observa que, si por diferentes circunstancias resultare inviable el cumplimiento del contrato administrativo, las entidades del Estado están obligadas a observar y evaluar, en cada caso particular, las situaciones propias del respectivo contrato, a fin de aplicar la terminación que corresponda.

Por otro lado, el artículo 95 de la LOSNCP define el procedimiento para la declaratoria de terminación anticipada y unilateral del contrato, que inicia con la notificación al contratista, a la que se acompañan los informes técnico y económico, referentes al cumplimiento de las obligaciones de la entidad contratante y del contratista, así como el incumplimiento o mora en que hubiere incurrido el contratista. Este trámite -que debe garantizar el debido proceso del contratista- puede dar lugar a que este adopte medidas para remediar el incumplimiento o justificarlo.

Adicionalmente, el inciso quinto del citado artículo 95 de la LOSNCP, dispone que la declaración unilateral de terminación del contrato da derecho a la entidad contratante a establecer el avance físico de las obras, bienes o servicios, su liquidación financiera y contable, a ejecutar las garantías de fiel cumplimiento y, si fuere el caso, en la parte que corresponda, la garantía por el anticipo entregado, debidamente reajustados hasta la fecha de terminación del contrato.

*En este contexto, la facultad de declarar unilateral y anticipadamente la terminación de un contrato, constituye una potestad de la administración, vinculada con el principio de oportunidad de los actos administrativos, de modo que **la entidad contratante debe analizar la conveniencia de la terminación anticipada, que puede ser declarada mientras el contrato no hubiere concluido por otra causa**" (énfasis añadido).*

Posteriormente, en el pronunciamiento No. 08676, de 16 de septiembre de 2024, esta Procuraduría examinó las normas que se refieren al procedimiento administrativo sancionador regulado por el Código Orgánico Administrativo. Sin embargo, es oportuno considerar que el segundo inciso del artículo 125 del COA dispone que "Los contratos administrativos se rigen por el ordenamiento jurídico específico en la materia."

A lo examinado en los pronunciamientos previamente citados, cabe agregar que la terminación unilateral tiene efectos concretos, como la inscripción del contratista como incumplido en el Registro de Proveedores, según lo establece el artículo 20 numeral 1 de la LOSNCP; su suspensión o eliminación del Registro Único de Proveedores, según lo previsto en el artículo 75 numeral 4 ibídem; y la ejecución de las garantías contractuales. No obstante, todos estos efectos

deben estar debidamente motivados en hechos verificados y sustentados en los análisis e informes correspondientes, de acuerdo con lo que exige el artículo 3 numeral 12 del Reglamento General de la LOSNCP, que impone a la administración pública la obligación de actuar con racionalidad y objetividad al momento de ejercer sus potestades.

Adicionalmente, resulta pertinente considerar el precedente jurisprudencial adoptado por la Corte Nacional de Justicia mediante Resolución No. 08-2024, en el cual se estableció que:

“Las multas a las que se refiere el inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública obedecen al ejercicio de la facultad coercitiva de la administración pública, cuyo fin es que el contratista corrija el retardo o el incumplimiento contractual acusado durante la ejecución. Su detección e imposición debe ser oportuna, razón por la cual, hacerlo de manera paralela a la terminación unilateral del contrato o posterior a ella acarrearía su ilegalidad.” (énfasis añadido).

La mencionada resolución consideró el pronunciamiento vinculante de la Procuraduría General del Estado, contenido en oficio No. 09269, de 8 de agosto de 2012, que examinó la aplicación del artículo 71 de la LOSNCP (actual numeral 4 del artículo 82) que regula la imposición de multas en los contratos administrativos, en el que este organismo expuso:

“La aplicación de las sanciones en materia contractual, en definitiva, debe realizarse dentro de la legalidad y de la razonabilidad. En el caso de las multas, que son sanciones pecuniarias, su propósito es que el contratista corrija su conducta, para no seguir recibiendo la sanción inmediata al retardo en el cumplimiento de sus obligaciones”.

Al respecto, la Corte reflexionó:

“c) En este orden, si bien la determinación de penalidades no está sujeta a plazos de caducidad del procedimiento, sin embargo, ello no implica que el ejercicio de esta facultad coercitiva se mantenga indefinida en el tiempo. Así, el propio artículo 71 de la LOSNCP, establece que se determinarán las multas por ‘cada día de retardo’, bajo la finalidad de presionar el cumplimiento del contrato. Ello puesto que es irrazonable que las penalidades se impongan en un lapso ampliamente distante a la fecha del incumplimiento de las obligaciones” (énfasis añadido).

A partir del desarrollo jurídico expuesto, se concluye que: *i)* la terminación anticipada y unilateral es una de las formas en que puede terminar un contrato administrativo, cuando se configura alguna de las causales previstas por la ley; *ii)* dicha figura implica el ejercicio de una potestad conferida a la entidad contratante, cuyo despliegue se encuentra reglado tanto en sus causales como en el procedimiento aplicable, y exige una motivación suficiente, basada en hechos debidamente comprobados y valorados a través de informes técnicos y económicos pertinentes; *iii)* para ejercer la facultad de terminar unilateralmente un contrato, dicho contrato debe estar vigente; es decir, no debe haber terminado por otra causa legal; *iv)* la terminación unilateral del contrato produce las consecuencias gravosas previstas en la ley, como la suspensión en el RUP, inhabilidad para contratar y la ejecución de garantías; y, *v)* la decisión de terminar unilateralmente un contrato tiene por finalidad la protección del interés público, pues le permite a la contratante adoptar acciones específicas a implementar por la contratante que deben ser valoradas considerando las circunstancias fácticas de cada caso.



3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la primera consulta, se concluye que la terminación unilateral y anticipada de un contrato administrativo únicamente puede fundarse en las causales expresamente previstas en el artículo 108 de la LOSNCP, en concordancia con el artículo 106 numeral 4 ibidem. A su vez, la terminación unilateral debe seguir el trámite previsto en el artículo 109 de la misma ley, el cual establece límites temporales específicos para su tramitación. En este sentido, se precisa que la terminación unilateral del contrato – fundamentada en incumplimientos contractuales – procede siempre que el incumplimiento o mora persista.

Respecto de la segunda consulta, se reitera que la facultad de declarar la terminación unilateral y anticipada del contrato se sujeta estrictamente a las causales previstas en el artículo 108 de la LOSNCP, y únicamente puede ejercerse mientras el contrato se encuentre vigente, es decir, mientras no haya operado su terminación por alguna de las otras causales previstas en el artículo 106 del mismo cuerpo legal. Así lo ha reconocido esta Procuraduría en pronunciamientos anteriores, en los que ha precisado que el contrato debe encontrarse en ejecución al momento de iniciarse el procedimiento de terminación.

En cuanto a la tercera consulta, se concluye que la facultad de declarar la terminación unilateral de un contrato administrativo no está sujeta a la prescripción establecida en el artículo 245 del Código Orgánico Administrativo (COA), por cuanto dicha disposición se refiere únicamente a la potestad sancionadora administrativa frente a infracciones, supuesto normativo que no se configura en el caso de la terminación unilateral prevista en la LOSNCP. Adicionalmente, cabe destacar que el ordenamiento jurídico ecuatoriano no contempla una norma que habilite a la administración pública a declarar la prescripción de oficio respecto de esta facultad estatal.

Finalmente, según lo previsto en los artículos 93 y 94 de la LOSNCP y 414 de su Reglamento General, la liquidación del contrato debe efectuarse una vez que se haya producido su terminación, y constituye el acto que extingue definitivamente las obligaciones del contratista, poniendo fin al negocio jurídico en su integridad.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° 15642

Quito D.M., 05 MAR 2026

Señor
John Reimberg Oviedo
MINISTRO DEL INTERIOR
Ciudad.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. MDI-DMI-2026-0637-OF, de 24 de febrero de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿De conformidad con el artículo 6 del Acuerdo Ministerial No. 0150, que determina los sujetos de seguridad y protección permanente e intransferible, y en aplicación de los artículos 9 al 20 del mismo instrumento, cuando del análisis técnico de riesgo se desprenda la necesidad de adoptar medidas de seguridad respecto del funcionario público, dichas medidas pueden extenderse a su núcleo familiar sin que aquello constituya uso indebido de recursos públicos o contravenga lo dispuesto en los artículos 3, 40 y 41 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, el artículo 24 literal d) de la Ley Orgánica de Servicio Público y la norma 406-09 de las Normas de Control Interno?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se depende que:

El criterio jurídico contenido en memorando No. MDI-CGJ-2026-0141-MEMO, de 23 de febrero de 2026, suscrito por el Coordinador General Jurídico del Ministerio del Interior (en adelante “MDI”), citó los artículos 3 numeral 8, 44, 66 numerales 2 y 3, 67, 82, 154, 158, 163, 211, 226, 227, 261 y 393 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 1, 4 numeral 1, 5 numeral 1 y 17 de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos² (en adelante, “Pacto de San José de Costa Rica”); 60 y 64 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público³ (en adelante, “COESCOPE”); 3, 22, 65, 128 y 130 del Código Orgánico Administrativo⁴ (en adelante, “COA”); 3, 40 y 41 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁵ (en adelante, “LOCGE”); 24 letra d) de la Ley Orgánica del Servicio Público⁶ (en adelante, “LOSEP”); 6, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y 20 del Reglamento que Norma las Actividades de Seguridad y Protección a Máximas Autoridades del

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² Convención Americana sobre los Derechos Humanos de San José de Costa Rica de 22 de noviembre de 1969, publicada en el Registro Oficial No. 801 de 6 agosto 1984.

³ COESCOPE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017.

⁴ COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.

⁵ LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.

⁶ LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010.



Estado, Misiones Diplomáticas Debidamente Acreditadas en el Ecuador y sus Instalaciones⁷ (en adelante, "Acuerdo No. 0150"); y, el acápite 406-09 de las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que Dispongan de Recursos Públicos⁸ (en adelante, "Normas de Control Interno"), con fundamento en los cuales concluyó:

"(...) como regla general, la asignación de recursos públicos para fines de seguridad no se extiende a terceros ni a familiares del servidor público, pues su finalidad es evitar el uso indebido de bienes estatales o su desviación hacia intereses particulares ajenos al interés público.

No obstante, el análisis jurídico debe considerar también los estándares desarrollados por la Corte IDH sobre el concepto de "amenaza indirecta" entendido como aquellos actos intimidatorios o ataques contra el núcleo familiar destinados a paralizar la gestión de la autoridad o forzar decisiones. Conforme a estos estándares, la adopción de medidas excepcionales de protección a favor de familiares requiere la concurrencia de tres criterios:

Gravedad: Un impacto severo sobre el derecho a la vida o la integridad física.

Urgencia: Un riesgo inminente que requiere acción inmediata.

Irreparabilidad: Que el daño potencial sea de tal magnitud que no pueda ser resarcido.

En armonía con lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el uso de estos bienes debe regirse por:

- Proporcionalidad: El recurso asignado debe ser el estrictamente necesario para mitigar el riesgo.*
- Ética Pública: El desvío de estos bienes para fines ajenos a la protección vulnera la confianza ciudadana y contraviene la Convención Interamericana contra la Corrupción.*

En el contexto actual del Ecuador, caracterizado por la presencia de estructuras de crimen organizado que dirigen amenazas contra autoridades estatales, el nivel de riesgo puede proyectarse hacia su entorno familiar, configurándose una eventual amenaza indirecta. En tal escenario, y en aplicación de los artículos 3 numeral 8, 44, 66 numerales 2 y 3, 67 y 393 de la Constitución de la República, en concordancia con los artículos 1, 4, 5 y 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, resulta jurídicamente procedente extender medidas de protección al núcleo familiar de una máxima autoridad, siempre que ello se encuentre debidamente justificado.

En consecuencia, la asignación de protección a familiares con recursos públicos procede únicamente cuando concurren simultáneamente las siguientes condiciones: que mediante el correspondiente análisis técnico se determine un nivel de riesgo muy alto que implique un impacto severo sobre la vida o integridad personal, con carácter urgente e irreparable; que se establezca que la desprotección del núcleo familiar constituye una

⁷ Acuerdo No. 0150, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 453 de 07 de diciembre de 2023.

⁸ Normas de Control Interno, expedidas por el Contralor General del Estado mediante Acuerdo No. 004-CG-2023 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 257 de 27 de febrero de 2023.

amenaza indirecta capaz de comprometer la objetividad e independencia de la autoridad en la toma de decisiones; y que la medida tenga carácter estrictamente temporal, manteniéndose únicamente mientras persista el nivel de riesgo calificado como muy alto.

(...) 4. Conclusión.

(...) De conformidad con los artículos 3 (numeral 8), 44, 66 (numerales 2 y 3), 67 y 393 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 1, 4 (numeral 1), 5 (numeral 1) y 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos —instrumentos que regulan la responsabilidad del Estado respecto a los derechos a la vida, integridad personal y protección de la familia—, es procedente la protección de familiares de una máxima autoridad con recursos públicos bajo las siguientes condiciones concurrentes:

- Acreditación Técnica: Que se demuestre, mediante el análisis correspondiente, un nivel de riesgo muy alto que implique un impacto severo a la vida o integridad, con carácter de urgente e irreparable.

- Configuración de Amenaza Indirecta: Que se justifique que la falta de dicha protección constituye una 'amenaza indirecta' capaz de comprometer la objetividad e independencia de la autoridad en la toma de decisiones.

- Temporalidad: Que la medida se mantenga estrictamente mientras persista el nivel de riesgo calificado como muy alto.

Esta disposición no contraviene lo establecido en los artículos 3, 40 y 41 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; el artículo 24 (literal d) de la Ley Orgánica de Servicio Público; ni la norma 406-09 de las Normas de Control Interno, toda vez que el uso de los recursos públicos en este escenario no constituye un beneficio personal, sino una salvaguarda institucional del Estado para garantizar el ejercicio de las funciones públicas en condiciones de seguridad y autonomía". (Lo subrayado me corresponde).

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis desarrollará los siguientes puntos: *i) Uso oficial de los vehículos del sector público; ii) Competencias del MDI para regular actividades de seguridad y protección a máximas autoridades del Estado; y, iii) Obligación de la Policía Nacional de proteger a todas las personas contra actos ilegales.*

2.1. Uso oficial de los vehículos del sector público.-

El artículo 211 de la CRE define a la CGE como un organismo técnico encargado del "control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos" (lo subrayado me corresponde).

Ru

Entre las funciones de la CGE, los numerales 1, 2 y 3 del artículo 212 de la CRE contemplan las siguientes: “Dirigir el sistema de control administrativo que se compone de auditoría interna, auditoría externa y del control interno de las entidades del sector público (...)”; “Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control”, así como “Expedir la normativa para el cumplimiento de sus funciones” (lo subrayado me corresponde).

Al respecto, el numeral 5 del artículo 7 de la LOCGE dispone que la CGE adaptará, expedirá, aprobará y actualizará, según corresponda, los “*Reglamentos, regulaciones, manuales generales y especializados, guías metodológicas, instructivos*” y más disposiciones necesarias para la aplicación del sistema y la determinación de responsabilidades. Agrega el inciso final del citado artículo que, en el marco de las normas, políticas, regulaciones, reglamentos, disposiciones y más instrumentos indicados, “*cada institución del Estado, cuando considere necesario, dictará las normas, las políticas y los manuales específicos para el control de las operaciones a su cargo*”, especificando que la CGE verificará la pertinencia y su correcta aplicación.

Adicionalmente, el numeral 22 del artículo 31 de la LOCGE señala que es función de la CGE “*Dictar regulaciones de carácter general*” para la práctica de la auditoría gubernamental; “*la determinación de las responsabilidades de que trata esta Ley; el control de la administración de bienes del sector público*”; y las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones, en armonía con el artículo 95 ibidem, que prevé que la CGE “*expedirá las regulaciones de carácter general, los reglamentos y las normas internas necesarias para el cumplimiento de sus funciones*”.

En este contexto, el artículo 1 del Reglamento Sustitutivo para el Control de los Vehículos del Sector Público y de las Entidades de Derecho Privado que disponen de Recursos Públicos⁹ (en adelante, “*Reglamento para el Control de Vehículos*”) determina que se sujetarán a sus disposiciones los “dignatarios, autoridades, funcionarios, administradores, servidores y trabajadores de las instituciones del Estado”, señaladas en el artículo 225 de la CRE (lo subrayado me corresponde).

El artículo 2 del Reglamento para el Control de Vehículos precisa que los vehículos pertenecientes al sector público y a las entidades de derecho privado que administran recursos públicos “se destinarán al cumplimiento de labores estrictamente oficiales y para la atención de emergencias nacionales o locales” (lo subrayado me corresponde). Añade el artículo 11 ibidem que: “*El encargado o responsable de la unidad de transportes, debe asignar las unidades automotrices con criterio técnico y atendiendo las necesidades institucionales*”. La letra c) del numeral II “*Destitución*” del artículo 20 del citado reglamento determina que, sin perjuicio de la responsabilidad civil culposa o indicios de responsabilidad penal a que hubiere lugar, los sujetos referidos en el artículo 1 serán sancionados por: “*Conducir o utilizar el vehículo oficial por parte de un servidor o trabajador no autorizado, familiares o por terceras personas ajenas a la entidad*”.

⁹ Reglamento para el Control de Vehículos, expedido por el Contralor General del Estado mediante No. Acuerdo No. 042-CG-2016, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 913, de 30 de diciembre de 2016.

En el mismo sentido, el acápite 406-09 *“Control de vehículos oficiales”*, de las Normas de Control Interno, reitera que los vehículos del sector público y de las entidades de derecho privado que disponen de recursos públicos *“están destinados exclusivamente para uso oficial, es decir, para el desempeño de funciones públicas, en los días y horas laborables”* o para la atención de emergencias nacionales o locales sin que puedan ser utilizados *“para fines personales, ni familiares, ajenos al servicio público”*, ni en actividades electorales y políticas.

De lo antes analizado se desprende que: *i)* los vehículos del sector público están destinados exclusivamente para uso oficial, es decir, para el desempeño de funciones públicas y para la atención de emergencias nacionales o locales; y, *ii)* el uso indebido y la conducción de vehículos oficiales por personas no autorizadas constituye una falta administrativa sancionable.

2.2. Competencias del MDI para regular actividades de seguridad y protección a máximas autoridades del Estado .-

El numeral 16 del artículo 61 del COESCOP precisa que es función de la Policía Nacional *“Brindar protección a dignatarios o autoridades en funciones y personas incluidas en el sistema nacional de protección de víctimas y testigos, de conformidad con los reglamentos respectivos”*.

Por su parte, el artículo 1 del Acuerdo No. 0150 señala que su objeto es normar *“los parámetros y procedimientos para las actividades de seguridad y protección a través del levantamiento y definición de los niveles de riesgos y vulnerabilidades de las máximas autoridades del Estado”* y otras detalladas en el artículo 6, así como instalaciones de las sedes y misiones diplomáticas. Así, el artículo 6 ibidem señala que *“Serán sujetos de seguridad y protección permanente e intransferible de acuerdo a su nivel de riesgo”*, enlistando los escenarios en los que procede.

En este sentido, el inciso primero del artículo 9 del Acuerdo No. 0150 dispone que el análisis de riesgo personal es un proceso metodológico de recopilación y levantamiento de información con carácter reservado, *“mediante el cual se identifica las amenazas y vulnerabilidades al que se encuentra expuesto un funcionario o ex funcionario público”*, así como los potenciales daños y posibles consecuencias que éstas puedan derivarse *“del ejercicio de su función o al finalizar el mismo, con la finalidad de determinar su nivel de riesgo y exposición”* para establecer el dispositivo de seguridad y protección según los resultados de los instrumentos técnicos (lo subrayado me corresponde). Adicionalmente, el artículo 10 del Acuerdo No. 0150 prevé que *“Las amenazas y vulnerabilidades de las personas sujetas a protección, se regirán a los niveles establecidos, en la directiva elaborada para el efecto”* por la Dirección encargada de la Seguridad y Protección del Subsistema de Inteligencia (lo subrayado me corresponde).

Reitera el inciso primero del artículo 20 del Acuerdo No. 0150 que el personal de seguridad es el encargado de *“proteger la vida e integridad de las personas establecidas en el presente reglamento, que por su cargo o posición se encuentran en algún tipo de riesgo comprobado”*. Por otra parte, el artículo 19 ibidem prevé que los vehículos asignados al dispositivo de seguridad y protección *“son responsabilidad exclusiva de la institución a la que pertenece el funcionario”*, y deberán reunir las mismas características físicas y mecánicas de seguridad y versatilidad para realizar maniobras en condiciones normales, de evasión y escape, acorde al nivel de riesgo personal.



En este sentido, la Disposición General Tercera del Acuerdo No. 0150 establece que las instituciones públicas determinadas en el artículo 6, serán responsables de garantizar al servidor policial que cumpla las funciones de seguridad y protección, *“todos los medios necesarios para el cumplimiento de las funciones(...) como: (...) movilización, comunicaciones, viáticos, subsistencias, vehículos y la asignación de conductores”*, quienes pasarán a conformar el dispositivo de seguridad, cumpliendo con los protocolos establecidos por el Jefe del Dispositivo de seguridad y protección.

De lo manifestado se observa que: *i)* le corresponde a la Policía Nacional brindar protección a funcionarios y personas incluidas en el sistema nacional de protección de víctimas y testigos; *ii)* el Acuerdo No. 0150 regula los parámetros y procedimientos para las actividades de seguridad y protección a través del levantamiento y definición de los niveles de riesgos y vulnerabilidades; y, *iii)* el análisis de riesgo personal es un proceso metodológico de recopilación y levantamiento de información con carácter reservado, mediante el cual se identifican las amenazas y vulnerabilidades, así como el dispositivo de seguridad y protección adecuado.

2.3. Obligación de la Policía Nacional de proteger a todas las personas contra actos ilegales.-

De conformidad con lo previsto en el numeral 1 del artículo 154 de la CRE, a los ministros de Estado, además de las atribuciones establecidas en la ley, les corresponde: *“Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”*.

El inciso primero del artículo 158 de la CRE establece que: *“Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional son instituciones de protección de los derechos, libertades y garantías de los ciudadanos”*, agregando su penúltimo inciso que *“La protección interna y el mantenimiento del orden público son funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional”*.

Al respecto, el inciso segundo del artículo 59 del COESCOP determina que el ejercicio de las funciones de la Policía Nacional comprende la *“prevención, disuasión, reacción, uso legítimo de la fuerza, investigación de la infracción e inteligencia antidelincuencial”*, a fin de precautar el libre ejercicio de los derechos, *“la seguridad ciudadana, la protección interna y el orden público, con sujeción al ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público”* (lo subrayado me corresponde). El artículo 60 ibidem reitera que la Policía Nacional tiene como misión la *“protección interna, la seguridad ciudadana, el mantenimiento del orden público”* y, dentro del ámbito de su competencia, el apoyo a la administración de justicia en el marco del respeto y protección del libre ejercicio de los derechos *“y la seguridad de las personas dentro del territorio nacional, a través de los subsistemas de prevención, investigación de la infracción e inteligencia antidelincuencial”* (lo subrayado me corresponde).

El artículo 61 del COESCOP establece, entre otras, las siguientes funciones:

“(...)”

2. Servir a la comunidad y proteger a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido por su profesión;

3. Desarrollar acciones operativas para la protección de derechos; mantenimiento, control y restablecimiento del orden público; prevención de las infracciones y seguridad ciudadana, bajo la dependencia del ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público; y, en coordinación con las entidades competentes de los diferentes niveles de gobierno” (lo subrayado me corresponde).

En este contexto, el artículo 63 del COESCOP señala que al ministerio rector de la seguridad ciudadana, protección interna y orden público le corresponde “dirigir las políticas, planificación, regulación, gestión y control de la Policía Nacional” (lo subrayado me corresponde).

En tal virtud, la prohibición de uso de recursos públicos para fines ajenos al servicio público debe analizarse en armonía con el régimen jurídico que regula las actividades de seguridad y protección a autoridades del Estado. En este sentido, el Acuerdo Ministerial No. 0150 establece los parámetros técnicos y operativos para la determinación de amenazas y vulnerabilidades a través del correspondiente análisis de riesgo personal, así como el dispositivo de seguridad aplicable en cada caso, contemplando además supuestos de excepcionalidad cuando la protección de la vida e integridad de la autoridad así lo requiera.

De lo anotado se concluye que: *i)* corresponde al MDI ejercer la rectoría de las políticas públicas de seguridad ciudadana, protección interna y orden público, y tiene la facultad para expedir los instrumentos normativos necesarios para su gestión; *ii)* la Policía Nacional es una institución encargada de proteger los derechos, libertades y garantías de las personas, mediante acciones de prevención, disuasión y reacción frente a amenazas a la seguridad ciudadana; *iii)* en el marco de dichas competencias, la Policía Nacional debe desarrollar acciones operativas orientadas a proteger a las personas contra actos ilegales y prevenir infracciones, bajo la rectoría del ministerio competente; *iv)* según el análisis técnico de riesgo elaborado por la Policía Nacional, se adoptarán las medidas de seguridad; y, *v)* tomando en cuenta el nivel de riesgo y vulnerabilidades – habiéndose realizado el análisis correspondiente –, se debe precautelar, a través de la adopción de las medidas necesarias para el efecto, el libre ejercicio de los derechos y la seguridad ciudadana en general, considerando los deberes de la Policía Nacional.

3. Pronunciamento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en el numeral 1 del artículo 154 de la Constitución de la República del Ecuador y los artículos 59, 60, 61 y 63 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, corresponde al Ministerio del Interior ejercer la rectoría de las políticas públicas de seguridad ciudadana, protección interna y orden público, así como dirigir, regular y controlar la actuación de la Policía Nacional en el cumplimiento de sus funciones de protección de los derechos, libertades y seguridad de las personas.

En este marco competencial, el Reglamento que Norma las Actividades de Seguridad y Protección a Máximas Autoridades del Estado, Misiones Diplomáticas Debidamente Acreditadas en el Ecuador y sus Instalaciones prevé un régimen ordinario y un régimen de excepciones aplicables a las actividades de seguridad y protección, cuya implementación corresponde al Ministerio del Interior y a la Policía Nacional, según el análisis técnico de riesgo personal previsto en dicho instrumento.

Por lo tanto, se puede disponer de medidas de seguridad respecto de miembros del núcleo familiar del funcionario público sujeto a protección, siempre que se determine, mediante el correspondiente análisis de riesgo personal elaborado por la Policía Nacional, la necesidad de éstas.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 15671

Quito D.M., 9 de marzo de 2026

Doctor
Fidel Márquez Sánchez
Presidente
CONSEJO DE EDUCACIÓN SUPERIOR
Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. CES-CES-2026-0086-CO, de 5 de febrero de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿La exigencia prevista en la Disposición Transitoria Décima Cuarta de la LOES, en relación con el artículo 109, numeral 5) del mismo cuerpo legal, debe entenderse aplicable exclusivamente como requisito de los procedimientos de creación de nuevas universidades o escuelas politécnicas, o constituye una obligación estructural permanente y general exigible a todas las instituciones de educación superior ya existentes, con independencia de su fecha de creación?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico No. CES-PRO-DAJ-2026-0001, de 04 de febrero de 2026, suscrito por el Procurador del Consejo de Educación Superior (en adelante, “CES”) citó como fundamentos los artículos 226, 352 y 353 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 18 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); y, 109 numeral 5, 166, 169 y la Disposición Transitoria Décima Cuarta de la Ley Orgánica de Educación Superior³ (en adelante, “LOES”), con fundamento en los cuales analizó y concluyó:

“Es decir, conforme lo previsto en la referida disposición transitoria, la exigencia de este estándar cumple con una función clara de garantizar que las nuevas instituciones se creen con una estructura académica sólida, estable y suficiente para asegurar la calidad educativa desde su inicio. En consecuencia, la disposición transitoria

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.

³ LOES, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 298 de 12 de octubre de 2010.

examinada, no introduce un nuevo estándar autónomo aplicable a todo el sistema, sino que difiere en el tiempo la exigibilidad de un requisito específico de creación, permitiendo una adaptación progresiva y permanente a un estándar más exigente.

Bajo esa perspectiva, se comprende que el espíritu de la Disposición Transitoria Décima Cuarta no fue imponer retroactivamente una obligación estructural a todas las universidades y escuelas politécnicas ya creadas, sino fijar una fecha a partir de la cual dicho requisito sería plenamente exigible para los nuevos procesos de creación de IES. Interpretarla en sentido contrario, es decir, como una obligación general para todas las IES desnaturaliza su carácter transitorio, rompe la coherencia interna de la Ley y podría generar efectos contrarios a la seguridad jurídica.

(...) se concluye que el estándar respecto al porcentaje mínimo de personal docente establecido como requisito en el numeral 5) del artículo 109 y la obligación de este porcentaje prevista en la Disposición Transitoria Décima Cuarta de la (LOES) guardan armonía y concordancia entre sí, aplicándose para la creación la IES con el carácter de obligatorio, a partir de la fecha prevista en la Ley ibidem” (lo subrayado me corresponde).

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender la consulta, este organismo solicitó, mediante oficios No. 15182 y No. 15183, de 10 de febrero de 2026, los criterios jurídicos del Ministerio de Educación, Deporte y Cultura (en adelante, “MINEDEC”) y del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (en adelante, “CACES”).

Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos en su orden por: i) el MINEDEC, a través de oficio No. MINEDEC-MINEDEC-2026-00151-OF, de 20 de febrero de 2026, ingresado el 23 del mismo mes y año, al cual se adjuntó el criterio jurídico contenido en memorando No. MINEDEC-CGAJ-2026-00147-M, de 18 de febrero de 2026, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica; y, ii) el CACES, con oficio No. CACES-P-2026-0043-O, de 26 de febrero de 2026, al que se adjuntó el criterio jurídico de la Procuradora de la entidad constante en memorando No. CACES-PR-2026-0053-M, de 26 de febrero de 2026.

El criterio jurídico del MINEDEC, además de citar las normas ya referidas, incorporó los artículos 26, 28, 82, 233, 344, 354 y 355 de la CRE; 6 del Código Civil⁴ (en adelante, “CC”); 14, 39 y 44 del COA; 8, 11, 12 y 182 de la LOES; 1 y 9 del Reglamento de Creación, Intervención y Suspensión de Universidades y Escuelas Politécnicas⁵ (en adelante, “Resolución No. RPC-SO-30-No. 477-2018”); y, 1 del Decreto Ejecutivo No. 100⁶, con fundamento en los cuales concluyó:

⁴ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

⁵ Resolución No. RPC-SO-30-No. 477-2018C, publicada en el Registro Oficial No. 346 de 12 de octubre de 2018.

⁶ Decreto Ejecutivo No. 100, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 627 de 22 de agosto de 2025..

*“6. De otra parte, la Disposición Transitoria Décima Cuarta de la LOES establece una prórroga, hasta el 1 de enero de 2020 para lo anterior. **Es claro que dicha disposición no crea una condición nueva, se limita a establecer tiempo mayor para exigir un requisito ya previsto en el régimen bajo el que se somete la creación de una entidad de educación superior.***

*7. La referida disposición transitoria debe comprenderse en el contexto del artículo 109 ibidem. **No existe otra normativa que incluya una disposición expresa que imponga la obligación señalada en el numeral anterior para todas las instituciones de educación superior, con independencia de su fecha de creación.***

8. Interpretar la Disposición Transitoria Décima Cuarta como una obligación para todas las universidades y escuelas politécnicas resultaría contraria al principio de seguridad jurídica, al no estar prevista expresamente en la Ley.

9. Es claro que, el objetivo de dicha disposición fue cautelar estándares de calidad en los procesos de creación de nuevas instituciones de educación superior evitando condiciones inmediatas excesivas para sus promotores y sin que ello implique modificar retroactivamente las condiciones de las instituciones ya reconocidas legalmente. (...)

IV. PRONUNCIAMIENTO. –

El Ministerio de Educación, Deporte y Cultura como ente rector de la política pública educativa, coincide con el criterio expuesto por el Consejo de Educación Superior, en el sentido que, la condición prevista en la Disposición Transitoria Décima Cuarta de la Ley Orgánica de Educación Superior, en relación con el artículo 109, numeral 5 del mismo cuerpo legal, debe entenderse, exclusivamente, como requisito dentro de los procedimientos de creación de nuevas universidades y escuelas politécnicas, no como obligación estructural permanente y general exigible a todas las instituciones de educación superior ya existentes, con independencia de su fecha de creación.

En consecuencia, cualquier interpretación o aplicación administrativa que pretenda aplicar este requisito fuera de los procesos de creación de nuevas instituciones no tiene respaldo expreso en la ley y sería contrario a los principios de legalidad y seguridad jurídica” (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el criterio jurídico del CACES citó, adicionalmente, los artículos 93, 94, 95, 171, 173 y 174 de la LOES, luego de lo cual concluyó lo siguiente:

“En concordancia con lo indicado, la LOES en su Art. 174 contempla las principales funciones del CACES, determinando a más de la evaluación y acreditación de las IES, carreras y programas, ‘Elaborar los informes que le corresponden para la creación y solicitud de derogatoria de la Ley, decreto Ley, decreto, convenio o acuerdo de creación de universidades y escuelas politécnicas’, informes que a través de un criterio académico (favorable o desfavorable) determinan si el proyecto de creación de una universidad o escuela politécnica garantiza el principio de calidad dispuesto en la Ley, el cual constituye un requisito exigible para continuar con el trámite de creación por parte del CES.

En relación al proceso de evaluación externa con fines de acreditación de las universidades y escuelas politécnicas que desarrollará este Consejo a partir del año 2026, el Pleno del CACES en cumplimiento del principio de calidad dispuesto en la LOES (Arts. 93, 95) mediante Resolución Nro. 141-SO-29 CACES-2023 de 11 de septiembre de 2023, aprobó el ‘Modelo de evaluación externa con fines de acreditación para el aseguramiento de la calidad de las Universidades y Escuelas Politécnicas (...)

4. CRITERIO JURÍDICO

El Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES) por mandato constitucional y legal es el Organismo encargado de ejecutar procesos de evaluación externa con fines de acreditación a las universidades, escuelas politécnicas y demás instituciones de educación superior del país. Conforme a la LOES, la evaluación con fines de acreditación que efectúa el CACES se sustenta en modelos que contienen criterios y estándares cuantitativos y cualitativos.

Este Consejo, ha expedido el ‘Modelo de evaluación externa con fines de acreditación para el aseguramiento de la calidad de las Universidades y Escuelas Politécnicas’ que incorpora lo previsto en la Disposición Transitoria Cuarta de la LOES, en garantía del efectivo cumplimiento del principio de calidad establecido en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de Educación Superior” (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se advierte que el informe jurídico de la entidad consultante coincide con el criterio jurídico del MINEDEC en el sentido de que el porcentaje mínimo de personal docente establecido como requisito en el numeral 5) del artículo 109 de la LOES debe entenderse en relación con su Disposición Transitoria Décima Cuarta, aplicándose exclusivamente para la creación de nuevas universidades y escuelas politécnicas.

Por su parte, el CACES manifiesta que ha expedido el “*Modelo de evaluación externa con fines de acreditación para el aseguramiento de la calidad de las Universidades y Escuelas*

Politécnicas”, que incorpora lo previsto en la Disposición Transitoria Cuarta de la LOES en torno al cumplimiento del porcentaje de dedicación a tiempo completo de la planta docente.

2. Análisis.

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i*) Obligación de contar con al menos el cincuenta por ciento (50%) de profesores a tiempo completo; y, *ii*) Naturaleza de las Disposiciones Transitorias y reglas de interpretación de las normas.

2.1. Obligación de contar con al menos el cincuenta por ciento (50%) de profesores a tiempo completo. -

El numeral 5 del artículo 109 de la LOES, ubicado en el Capítulo II “*CREACIÓN DE UNIVERSIDADES Y ESCUELAS POLITÉCNICAS*”, del Título VI “*PERTINENCIA*”, sustituido por el artículo 84 de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOES⁷ (en adelante, “*LORLOES*”), al referirse a los requisitos para la creación de una universidad o escuela politécnica, prevé que quien promueva la misma deberá presentar al CES una propuesta técnico-académica que contenga, entre otros:

“5. (Reformado por el Art. 84 de la Ley s/n, R.O. 297-S, 2-VIII-2018).- Información documentada de la planta docente básica con al menos un 50% o más con dedicación a tiempo completo y con grado académico de posgrado debidamente certificado por el Consejo de Educación Superior, determinando la pertinencia de sus estudios con el área del conocimiento a impartir, la distribución de la carga horaria de acuerdo a la malla curricular” (lo subrayado me corresponde).

En el mismo sentido, la Disposición Transitoria Décima Cuarta de la LOES, sustituida por el artículo 152 de la LORLOES, modificó el porcentaje de profesores a tiempo completo respecto de la totalidad de la planta docente, en armonía con lo establecido en el artículo 84 de la citada ley reformativa, en los siguientes términos:

*“**Décima Cuarta.**- (Sustituida por el Art. 152 de la Ley s/n, R.O. 297-S, 2-VIII-2018).- La normativa de contar con al menos el cincuenta por ciento (50%) de profesores o profesoras a tiempo completo respecto a la totalidad de su planta docente, entrará en vigencia a partir del primero (1ero.) de enero de 2020 para las universidades y escuelas politécnicas” (subrayado añadido).*

⁷ LORLOES, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 297 de 2 de agosto de 2018.

De otro lado, el artículo 93 de la LOES, ubicado en el Título V “*CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR*”, del Capítulo I “*DEL PRINCIPIO DE CALIDAD*”, sustituido por el artículo 68 de la LORLOES, contempla el principio de calidad que establece la búsqueda continua, auto-reflexiva del mejoramiento, aseguramiento y construcción colectiva de la cultura de la calidad educativa superior con la participación de todos los estamentos de las instituciones de educación superior y el Sistema de Educación Superior, fundamentándose en “*el equilibrio de la docencia, la investigación e innovación y la vinculación con la sociedad*”, orientadas por la pertinencia, la inclusión, la democratización del acceso y la equidad, la diversidad, la autonomía responsable, la integralidad, la democracia, la producción de conocimiento, el diálogo de saberes, y valores ciudadanos.

Al efecto, el artículo 94 de la LOES, sustituido por el artículo 69 de la LORLOES, determina que el Sistema Interinstitucional de Aseguramiento de la Calidad tiene por objeto “*garantizar el efectivo cumplimiento del principio de calidad*” consagrado en la CRE y en esa ley, interviniendo como principales actores de este sistema el CES, el CACES y las Instituciones de Educación Superior. El inciso tercero del citado artículo 94 de la LOES agrega que el CACES “*acreditará a las instituciones de educación superior*”, carreras y programas conforme lo establecido en esa Ley y el Reglamento que se expida para el efecto. (Lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se desprende que: *i)* la LOES, para el caso de creación de universidades o escuelas politécnicas, establece la obligación de presentar al CES una propuesta técnico-académica que contenga, entre otros, la información documentada de la planta docente básica con al menos un 50% o más con dedicación a tiempo completo y con grado académico de posgrado certificado por el CES; *ii)* según la Disposición Transitoria Décima Cuarta de la LOES, la normativa de contar con al menos el cincuenta por ciento (50%) de profesores a tiempo completo entró en vigencia a partir del 1 de enero de 2020; y *iii)* revisado el contenido íntegro de la LOES se constata que dicha norma no contempla la obligación porcentual antes señalada de forma generalizada para todas las universidades o escuelas politécnicas; por el contrario, dicho requerimiento se establece de manera específica para la creación de nuevas universidades o escuela politécnica.

2.2. La naturaleza de las Disposiciones Transitorias y reglas de interpretación de las normas.-

Sobre la naturaleza de las disposiciones transitorias, Arturo Alessandri, Manuel Somarriva y Antonio Vodanovic⁸ manifiestan que: “*Muchas veces el legislador dicta las llamadas disposiciones transitorias, mediante las cuales previene los conflictos entre la ley antigua y la*

⁸ Alessandri, A., Somarriva, M., Vodanovic, A., *Curso de Derecho Civil, Parte General y los Sujetos de Derecho*, Cuarta Edición, Editorial Nascimento, Santiago, 1971, Chile, págs. 182- 183.

nueva al determinar los efectos precisos que ésta debe producir en las relaciones o situaciones anteriores” (lo subrayado me corresponde).

Por otra parte, el numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁹ (en adelante, “LOGJCC”), al referirse a los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria aplicables a la solución de antinomias, dispone que: “Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior” (lo subrayado me corresponde).

Adicionalmente, se debe observar que el citado artículo 3 de la LOGJCC, en sus numerales 5 y 6, prevé:

“5. Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía.

6. Interpretación teleológica.- Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo” (lo subrayado me corresponde).

Así mismo, el numeral 7 del artículo 3 de la LOGJCC, en armonía con el numeral 1 del artículo 18 del CC, establece que: “Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación” (lo subrayado me corresponde). Además, se debe considerar que el inciso primero del artículo 7 del CC consagra el principio general de irretroactividad de la ley señalando que: “La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo (...)” (lo subrayado me corresponde).

Respecto de la irretroactividad de las normas, mediante la sentencia No. 031-17-SIN-CC, de 14 de noviembre de 2017, la Corte Constitucional¹⁰ manifestó:

“(…) Es uno de los principios más elementales que guían la aplicación de la ley es su irretroactividad que significa que ésta sólo rige para lo venidero, y sus efectos solo operan después de la fecha de su promulgación. (...) En otras palabras, este principio tiene entre sus objetivos primordiales, otorgar certeza al ordenamiento jurídico por la estricta aplicación de la ley; se trata de una garantía que se asienta como elemento para el efectivo goce de la seguridad jurídica, contra la aplicación de las normas por parte de autoridades estatales (...)” (el subrayado me corresponde).

⁹ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

¹⁰ Sentencia publicada en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 34 de 14 de marzo de 2018.

De lo citado se concluye que: *i)* las disposiciones transitorias tienen como propósito prevenir los conflictos entre la ley antigua y la nueva, determinando los efectos precisos que ésta debe producir en las situaciones anteriores; *ii)* la ley rige para lo venidero, y, por regla general, ésta surte efectos a partir de su promulgación; y, *iii)* las normas jurídicas deben ser interpretadas atendiendo a su tenor literal, a partir del contexto general y de los fines que persiguen.

3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 3 numerales 1, 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, 7 y 18 numeral 1 del Código Civil, la exigencia prevista en la Disposición Transitoria Décima Cuarta de la Ley Orgánica de Educación Superior debe interpretarse en relación con lo dispuesto en el artículo 109 numeral 5 del mismo cuerpo legal.

En tal virtud, **dicha exigencia únicamente aplica para los procedimientos de creación de universidades o escuelas politécnicas**, puesto que la obligación de acreditar que al menos el cincuenta por ciento (50%) de la planta docente tenga dedicación a tiempo completo no fue establecida con carácter general para todas las universidades o escuelas politécnicas existentes, sino que se encuentra específicamente vinculada al régimen jurídico que regula la creación de nuevas universidades o escuelas politécnicas.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Rodrigo Iván Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Mgs. Gilda Natalia Alcívar García
MINISTRA DE EDUCACIÓN, DEPORTE Y CULTURA

Ph.D. Ximena Córdova- Vallejo
**Presidenta
CONSEJO DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**

Oficio No. 15760

Quito, D.M., 13 de marzo de 2026

Mayor (B.) Ingeniero

Christian Daniel Ramírez Becerra

Primer Jefe

BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE SALINAS

Salinas.

De mi consideración:

Mediante oficio No. CBS-PJ-CDRB-466-2025-O, de 1 de diciembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el día 3 del mismo mes y año, se formuló la siguiente consulta:

“¿Es posible que el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Salinas, pueda contratar las evaluaciones y exámenes médicos periódicos a sus servidores bomberiles, considerando los riesgos a los que están expuestos, a fin de garantizar su salud en el presente y a futuro, y evitar que puedan adquirir, por su exposición constante a riesgos, alguna enfermedad profesional o catastrófica, en aplicación a lo determinado en el numeral 12 del artículo 4 de Las Normas Generales para el cumplimiento y control de Las Obligaciones Laborales de Los Empleadores Públicos y Privados en materia de Seguridad y Salud en el trabajo, publicadas en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2024-196; en concordancia con el artículo 44 del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional del Cuerpo de Bomberos de Salinas, y que para el efecto utilicen los procesos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y normas conexas.?”

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. –

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, suscrito por el Asesor Jurídico del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Salinas (en adelante, “CB Salinas”), citó los artículos 237 de la Constitución de la República del Ecuador¹, (en adelante, “CRE”); 23 de la Ley Orgánica del Servicio Público² (en adelante, “LOSEP”); 228 , 229 y 230 del Reglamento General a la LOSEP³ (en adelante, “RGLOSEP”); 43 y 44 del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional del Cuerpo de Bomberos de Salinas⁴ (en adelante, “RSSOCBS”); 410 del Código del Trabajo⁵ (en adelante,

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.294 de 06 de octubre de 2010.

³ RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.418 de 01 de abril de 2011.

⁴ RSSOCBS, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.294 de 06 de octubre de 2010.

“CT”); 6, 9 y 10 del Reglamento del Seguro General de Riesgos del Trabajo⁶ (en adelante, “RSGRT”); y, 4 numeral 12 de las Normas Generales para el Cumplimiento y Control de las Obligaciones Laborales de los Empleadores Públicos y Privados en Materia de Seguridad y Salud en el Trabajo⁷ (en adelante, “Normas de Seguridad y Salud”). Con base en dichas disposiciones analizó y concluyó lo siguiente:

“III.- ANÁLISIS

(...) Los bomberos, por la naturaleza de su trabajo, están expuestos a múltiples peligros y por ende a padecer enfermedades profesionales que ponen en riesgo su salud y su integridad física en cada uno de las emergencias que atienden diariamente, como son incendios forestales, atenciones prehospititarias, incendios estructurales, rescate, extracciones, etc.; pudiendo tener, inclusive, afectaciones a futuro como enfermedades catastróficas, que pueden irse incubando en el tiempo.

Por lo anteriormente expuesto, deben someterse a controles periódicos que puedan anticipar enfermedades como el cáncer, y que puedan ser detectadas a tiempo o prevenidas.

Si bien es cierto, todos los servidores bomberiles están afiliados al Seguro Social, no es menos (sic) observables que los servicios de prevención y control que requieren los bomberos, no pueden darse de manera oportuna a través del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, dada su alta demanda de atención a nivel nacional.

Considerando estos factores, y existiendo presupuesto institucional para poder realizar los exámenes periódicos a los servidores bomberiles, de manera oportuna, a través de un prestador externo, guardando los preceptos de la normativa en Contratación Pública, y cumpliendo con los procedimientos señalados en la Ley, es conveniente proceder de manera oportuna a fin de cumplir con la seguridad ocupacional que determina la Ley.

(...)

IV.- CRITERIO

*Por lo expuesto y en concordancia con la normativa invocada en el numeral II de este Informe, es criterio del suscrito que si (sic) posible que el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Salinas, pueda contratar las evaluaciones y exámenes médicos periódicos a sus servidores bomberiles, considerando los riesgos a los que están expuestos, a fin de garantizar su salud en el presente y a futuro, y evitar que puedan adquirir, por su exposición constante a riesgos, alguna enfermedad profesional o catastrófica, en aplicación a lo determinado en el numeral 12 del artículo 4 de **Las Normas Generales para el cumplimiento y control de Las Obligaciones Laborales de Los Empleadores Públicos y***

⁵ CT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.167 de 16 de diciembre de 2005.

⁶ RSGRT, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No.632 de 12 de julio de 2016.

⁷ Normas de Seguridad y Salud, expedidas mediante Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2024-196, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No.691 de 26 de noviembre de 2024.

Privados en materia de Seguridad y Salud en el trabajo, publicadas en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2024-196; en concordancia con el artículo 44 del Reglamento de Seguridad y Salud Ocupacional del Cuerpo de Bomberos de Salinas, y que para el efecto utilicen los procesos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y normas conexas” (énfasis corresponde al texto original).

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis antes de atender la consulta, mediante oficios No. 14253, No. 14254 y No. 14255, de 9 de diciembre de 2025, este organismo solicitó al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “*SERCOP*”); al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “*IESS*”); y, al Ministerio del Trabajo (en adelante, “*MDT*”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Con oficios No. 14525 y No. 14526, de 30 de diciembre de 2025, se insistió en dichos requerimientos al IESS y al SERCOP.

Los requerimientos de este organismo fueron atendidos en su orden, por: *i*) el MDT, mediante oficio No. MDT-SN-2025-1018-O, de 16 de diciembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente; *ii*) el IESS, mediante oficio No. IESS-DG-2026-0010-O, de 07 de enero de 2026, recibido en esta institución el mismo día, al cual se adjuntó el memorando No. IESS-PG-2006-0002-M, de 06 de enero de 2026, emitido por el Procurador General del IESS; y, *iii*) el SERCOP, con oficio No. SERCOP-CGAJ-2026-0014-OF, de 22 de enero de 2026, ingresado en este organismo al día siguiente, al cual se adjuntó el criterio jurídico institucional contenido en documento sin número ni fecha.

El criterio jurídico institucional del MDT, suscrito por la Subsecretaria de Normativa del MDT, citó los artículos 82 y 226 de la CRE; 51 letras a), e i); y 83 de la LOSEP; 2 numeral 5 letra c) y 4 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público⁸ (en adelante, “*COESCOPE*”); 2, 25 y 26 del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo⁹ (en adelante, “*RSST*”); 1 y 2 de las Normas de Seguridad y Salud; y, 2 y 9 del Instructivo Sobre el Procedimiento para la Absolución de Consultas Formales del Ministerio del Trabajo¹⁰ (en adelante, “*Instructivo para Consultas al MDT*”); con fundamento en los cuales se abstuvo de emitir criterio y sugirió que:

“(…) Se recomienda analizar la base legal señalada en el presente oficio, con el fin de que el Cuerpo de Bomberos de Salinas pueda tomar una decisión con respecto a su inquietud la misma que corresponde, no a una consulta normativa, sino a la decisión de emitir un acto discrecional de la autoridad administrativa competente del Cuerpo de Bomberos”

Por su parte, el criterio jurídico del IESS, contenido en memorando No. IESS-PG-20206-0002-M, de 06 de enero de 2026, suscrito por el Procurador General del IESS, citó los artículos 33, 34, 233 y 326 numeral 5 de la CRE; 22 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹¹ (en

⁸ *COESCOPE*, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.19 de 21 de junio de 2017.

⁹ *RSST*, emitido mediante Decreto Ejecutivo No. 255, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.554 de 09 de mayo de 2024.

¹⁰ *Instructivo para Consultas al MDT*, emitido mediante Acuerdo ministerial No. MDT-2017-0102, publicado en el Registro Oficial No.56 de 14 de agosto de 2017.

¹¹ *LOSNC*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.395 de 04 de agosto de 2008.

adelante, “*LOSNC*”); 155, 156, 157 y 161 de la Ley de Seguridad Social¹² (en adelante, “*LSS*”); 3 numeral 20 y 89 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹³ (en adelante, “*RGLOSNC*”); y, numeral 3.1.5 del Reglamento Orgánico Funcional del IESS¹⁴ (en adelante, “*ROFI*”). Con fundamento en dicha normativa analizó y concluyó lo siguiente:

“III. ANÁLISIS.

El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), a través del Seguro General de Riesgos del Trabajo, ejerce competencias en materia de riesgos laborales conforme a lo previsto en la Ley de Seguridad Social. En esa línea, el artículo 156 de la Ley delimita el alcance del Seguro General de Riesgos de Trabajo al aseguramiento, compra de servicios médico-asistenciales y entrega de prestaciones a los afiliados. Sobre la prevención de riesgos derivados de la actividad laboral determinada en el artículo 155, la misma se presta a través del desarrollo, evaluación y socialización de planes y programas de promoción y prevención de riesgos de trabajo, así como la reparación de los daños que se presenten como consecuencia de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales.

*En este marco, el rol del IESS no comprende la prestación masiva de servicios de medicina preventiva rutinaria para todos los servidores públicos, ya que **la responsabilidad de implementar planes integrales de salud ocupacional de carácter preventivo corresponde directamente a los empleadores, sean públicos o privados.** La Ley Orgánica de Servicio Público y su Reglamento General, junto con el Acuerdo MDT-2024-196 y el Decreto Ejecutivo 255, establecen que **las instituciones del Estado deben contar con personal de seguridad y salud ocupacional, interno o externo, encargado de gestionar la vigilancia de la salud de los trabajadores.***

De esta manera, las decisiones sobre las contrataciones que deban realizar las instituciones del Estado, son competencias exclusivas de las máximas autoridades o sus delegados de estas instituciones, en el ámbito de sus competencias. En el caso del Cuerpo de Bomberos de Salinas, estas disposiciones implican la integración de medidas preventivas en todas las etapas de su actividad operativa, en concordancia con la normativa vigente.

En este sentido, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, no tiene competencia para pronunciarse respecto a la pertinencia de las contrataciones que realicen las instituciones del Estado ni sobre los mecanismos que las entidades utilicen para dicho efecto, pues ello, es competencia exclusiva de las máximas autoridades o sus delegados de las respectivas instituciones, en uso de sus atribuciones y competencias, tal como lo dispone el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador” (énfasis añadido).

¹² *LSS*, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.465 de 30 noviembre de 2001.

¹³ *RGLOSNC*, publicada en el Noveno Suplemento del Registro Oficial No.153 de 28 de octubre de 2025.

¹⁴ *ROFI*, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial 5 de 01 de junio de 2017.

Finalmente, el criterio jurídico del SERCOP, suscrito por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica, citó los artículos 227, 288 y 425 de la CRE; 11, 14, 28 y 67 del Código Orgánico Administrativo¹⁵ (en adelante, “COA”); 1 numeral 1, y 3 de la LOSNCP; 18 numerales del 1 al 7 del Código Civil¹⁶ (en adelante, “CC”), con base en lo cual manifestó lo siguiente:

“6.1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES SOBRE LA APLICACIÓN DE LA LOSNCP

(...) 25. En consecuencia, si un procedimiento está legalmente excluido de la aplicación de la LOSNCP, el SERCOP no ejerce rectoría sobre este y, por tanto, no podría pronunciarse sobre dicho procedimiento. Por otro lado, cabe aclarar que los reglamentos internos de las instituciones no pueden contrariar las disposiciones de la LOSNCP respecto a la aplicabilidad de los procedimientos de contratación, sino que la exclusión tiene que provenir de otra ley.

6.2 RESPECTO DE LA NECESIDAD DE LA CONTRATACIÓN

(...) 29. En consecuencia, la determinación de la necesidad, así como el desarrollo del procedimiento de contratación correspondiente es una labor exclusiva de la entidad contratante, por lo que le corresponde, en el ámbito de sus competencias, determinar si para el cumplimiento de las obligaciones legales determinadas en la consulta es o no necesario un procedimiento de contratación; y, de determinar que sí, igualmente es exclusiva responsabilidad de la entidad contratante determinar el tipo de procedimiento y desarrollarlo en sus distintas fases, de conformidad a lo dispuesto en la LOSNCP y su RGLOSNCP.

VII RESPUESTA

30. Acorde a lo indicado, en virtud del principio de colaboración consagrado en el COA, se ilustra el análisis realizado ut supra y se emite la siguiente opinión institucional:

a. La LOSNCP determina de manera clara cuáles entidades están sujetas a la aplicación de sus disposiciones. Asimismo, determina los tipos de procedimientos que las entidades contratantes deben usar y aplicar de manera obligatoria las herramientas informáticas del Portal de Contratación Pública.

b. De igual manera, cualquier procedimiento que se (sic) encuentran excluidos de la aplicación de la LOSNCP están fuera de la competencia del organismo de control en materia de contratación pública. En consecuencia, el SERCOP como ente rector del SNCP no podría pronunciarse respecto a la posible aplicación de dichos procedimientos por estar fuera del ámbito de sus competencias.

¹⁵ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 de 07 de julio de 2017.

¹⁶ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

c. La entidad contratante con el objetivo de satisfacer y cumplir con los objetivos y metas institucionales, de acuerdo con sus competencias y atribuciones, realizará la identificación de la necesidad de contratación que estime pertinente, bajo su exclusiva responsabilidad.

*31. Finalmente este Servicio Nacional de Contratación Pública enmarca sus actuaciones en el marco y cumplimiento de las atribuciones conferidas en el artículo 9 de la LOSNCP, por consiguiente la presente opinión jurídica realizado **no es de carácter vinculante**; por lo que, en relación a las necesidades de las entidades contratantes y los proveedores del Estado deberán aplicar la normativa legal vigente, adoptando las acciones que correspondan en cumplimiento del artículo 112 incisos primero y tercero de la LOSNCP, 15 inciso segundo del COA y 233 incisos primero y segundo de la CRE”.*

De lo expuesto se desprende que el criterio jurídico emitido por el CB Salinas considera posible la contratación de evaluaciones y exámenes médicos periódicos para sus servidores bomberiles, en virtud de los riesgos a los que se encuentran expuestos y con el propósito de garantizar su salud y prevenir la eventual adquisición de enfermedades profesionales o catastróficas derivadas de su actividad. Para tal efecto, señala que deberán utilizarse los procedimientos de contratación previstos en la LOSNCP, su Reglamento General y demás normativa conexas.

Por su parte, el SERCOP considera que la determinación de la necesidad de contratación, así como la definición y desarrollo del procedimiento correspondiente, constituye una competencia exclusiva de la entidad contratante, la cual deberá observar las disposiciones de la LOSNCP y utilizar obligatoriamente las herramientas informáticas del Portal de Contratación Pública.

Finalmente, el IESS, a pesar de haber emitido un criterio abstentivo, señaló – de manera general – que su rol no comprende la prestación masiva de servicios de medicina preventiva rutinaria para todos los servidores públicos, puesto que la responsabilidad de implementar planes integrales de salud ocupacional de carácter preventivo corresponde directamente a los empleadores, sean públicos o privados. En ese sentido, precisó que las decisiones sobre las contrataciones que deban realizar las entidades públicas corresponden a las máximas autoridades institucionales o a sus delegados, en el ámbito de sus respectivas competencias.

2. Análisis. –

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de la consulta, el análisis desarrollará los siguientes aspectos: *i)* Régimen jurídico de seguridad y salud en el trabajo; *ii)* Alcance de la cobertura del IESS en materia de seguridad y salud de los servidores públicos; y, *iii)* Aplicación de la LOSNCP para la contratación de servicios de salud.

2.1. Régimen jurídico de seguridad y salud en el trabajo. –

El artículo 32 de la CRE prevé que “*La salud es un derecho que garantiza el Estado, cuya realización se vincula al ejercicio de otros derechos, entre ellos el derecho al agua, la alimentación, la educación, la cultura física, el trabajo, la seguridad social, los ambientes sanos y otros que sustentan el buen vivir*”. Adicionalmente, el artículo íbidem señala que la prestación de los servicios

de salud se regirá por los principios de “*equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional*”.

En ese sentido, el artículo 34 *ibidem* dispone que el derecho a la seguridad social “*es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado*”, y se rige por los principios de “*solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiaridad, suficiencia, transparencia y participación*”, para la atención de las necesidades individuales y colectivas.

En este sentido, el Estado es responsable de formular “*políticas públicas que garanticen la promoción, **prevención**, curación, rehabilitación y **atención integral en salud** y fomentar prácticas saludables en los ámbitos familiar, **laboral** y comunitario*”, según el numeral 1 del artículo 363 *ibidem* (énfasis añadido).

Por su parte, el numeral 5 del artículo 2 del COESCOP prevé que sus disposiciones son de aplicación obligatoria para las entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos, (en adelante, “*GADS*”) entre las cuales se encuentran los “*Cuerpos de Bomberos*”. Por su parte, el artículo 4 *ibidem* establece que las disposiciones de dicho cuerpo normativo y sus reglamentos constituyen el régimen jurídico especial de las entidades de seguridad antes descritas, agregando que “*En todos los aspectos no previstos en dicho régimen se aplicará supletoriamente la ley que regula el servicio público*” (énfasis añadido).

En ese orden de ideas, la letra l) del artículo 23 de la LOSEP establece el siguiente derecho irrenunciable de los servidores públicos: “*Desarrollar sus labores en un entorno adecuado y propicio, que garantice su salud, integridad, seguridad, higiene y bienestar*”. Complementariamente, el artículo 228 del RGLOSEP dispone que es deber de las instituciones asegurar que “*las y los servidores públicos el derecho a prestar sus servicios en un ambiente adecuado y propicio, que **garantice su salud ocupacional***” (énfasis añadido). Para este fin las instituciones contemplarán en sus respectivos presupuestos los recursos materiales y financieros necesarios.

Asimismo, el artículo 229 del RGLOSEP refuerza que las instituciones que se encuentran comprendidas en el ámbito de la LOSEP “*deberán implementar un **plan de salud ocupacional integral que tendrá carácter esencialmente preventivo** y de conformación multidisciplinaria*”. Dicho plan incorporará entre sus componentes “*a) **Medicina preventiva y del trabajo***”, la cual contemplará actividades como exámenes médicos periódicos, servicios médicos y de primeros auxilios, entre otros, según lo previsto en el artículo 230 *ibidem* (énfasis añadido).

El artículo 410 del CT, al regular las obligaciones en materia de prevención de riesgos, establece que los empleadores deberán “*asegurar a sus trabajadores condiciones de trabajo que no presenten peligro para su salud o su vida*”, y los trabajadores están obligados a “*acatar las medidas de prevención, seguridad e higiene determinadas en los reglamentos y facilitadas por el empleador*”, bajo prevención de que su omisión constituye justa causa para la terminación del contrato de trabajo.

En tal virtud, el MDT emitió el Acuerdo Ministerial No. MDT-2024-196, que contiene las Normas de Seguridad y Salud, cuya aplicación se extiende a “*las entidades establecidas en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público*”.

Al respecto, los numerales 2, 3, 4 y 12 del artículo 4 de las Normas de Seguridad y Salud establecen las siguientes obligaciones del empleador en materia de seguridad y salud en el trabajo:

“2. Identificar peligros y evaluar los riesgos laborales en forma inicial y periódica, con la finalidad de implementar las medidas de prevención y protección adecuadas, (...)

3. Adoptar todas las medidas de orden técnico, adecuadas y necesarias para garantizar eficazmente la seguridad y salud en el trabajo en todos los aspectos y actividades relacionadas con el trabajo, para la protección de la vida, la integridad física y mental de los trabajadores en los lugares y/o centros de trabajo.

4. Formular la política de seguridad y salud en el trabajo de su lugar y/o centro de trabajo y hacerla conocer a todo su personal. (...)

(...) 12. Garantizar la vigilancia de la salud de todos los trabajadores conforme lo establece la normativa vigente efectuando evaluaciones y exámenes médicos de preempleo (inicio de labores), periódicos, de reintegro y de retiro. Estas evaluaciones y exámenes médicos no implicarán costos para el trabajador” (énfasis añadido).

En correspondencia con lo expuesto, el artículo 1 del RSST ratifica también que dicho instrumento normativo es aplicable a “*las entidades de seguridad ciudadana y orden público*”. En consecuencia, los numerales 39, 52 y 58 del artículo 3 prevén las siguientes definiciones:

“39. Medidas de prevención: Son acciones que se adoptan con el fin de evitar o disminuir los riesgos laborales, dirigidas a proteger la salud y seguridad de los trabajadores dentro del ejercicio de su jornada laboral.

52. Salud en el trabajo: Es la rama de la salud pública que promueve y mantiene el mayor grado de bienestar físico, mental y social de los trabajadores, evitando el daño o deterioro a la salud causado por las condiciones de trabajo.

58. Vigilancia de salud en el trabajo: Es la recopilación, análisis, interpretación y difusión prolongada y sistemática de datos, a efectos de prevenir la ocurrencia de enfermedades profesionales, a través de procedimientos e investigaciones para evaluar la salud de los trabajadores y detectar e identificar toda anomalía. La vigilancia de la salud de los trabajadores, comprende evaluaciones médicas individuales, colectivas de la salud, inmunizaciones, entre otros” (énfasis añadido).

El artículo 25 del RSST establece que “*Los empleadores del sector privado, podrán contratar los servicios externos en seguridad e higiene del trabajo, mismos que serán ofertados por profesionales o empresas*”; y, con relación a la “*prestación de los servicios de salud y medicina del trabajo*”, y el

artículo 26 *ibidem* prevé que los “empleadores del sector privado, podrán contratar servicios externos, mismos que serán ofertados por profesionales o empresas habilitados para su gestión y funcionamiento”.

En concordancia con lo anterior, el artículo 64 del RSST dispone que el centro y/o lugar de trabajo debe elaborar un “*plan anual de salud en el trabajo, el mismo que deberá contener procedimientos relacionados con la salud en el trabajo, salud general, urgencias y emergencias médicas, acorde con los riesgos laborales y realidad del centro y/o lugar de trabajo*”, conforme los lineamientos establecidos por la autoridad sanitaria nacional. Los empleadores, según el número de trabajadores, deberán contar con: “1. Un local destinado para enfermería; y/o, 2. Un servicio médico permanente”, de acuerdo con lo previsto en el artículo 65 *ibidem*.

Según el artículo 7 *ibidem*, el ente rector de trabajo, en coordinación con la autoridad sanitaria nacional, “*elaborará el Programa Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, mediante la implementación de acciones para lograr el desarrollo de una cultura nacional de seguridad y salud en el trabajo a través de la prevención de los riesgos laborales*”; fundamentado en la legislación y las buenas prácticas nacionales e internacionales, con miras a “*prevenir accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*” (énfasis añadido).

De tal manera, corresponde al ente rector del trabajo, en el ámbito de sus competencias y atribuciones, en concordancia con la política pública establecida en la normativa vigente, “*Regular la prestación de los servicios externos de seguridad e higiene del trabajo*”, de acuerdo con lo previsto en el numeral 19 del artículo 9 del citado Reglamento.

Finalmente, la Disposición General Sexta del RSST establece que “*La aplicación del presente Reglamento en el sector público, será gestionada conforme la disponibilidad presupuestaria de cada institución, sin que implique asignación adicional de recursos por parte del ente rector de las finanzas públicas.*”

De lo expuesto se desprende: **i)** la salud y la seguridad social son derechos irrenunciables de todas las personas; **ii)** de acuerdo con la LOSEP, es un derecho irrenunciable de los servidores públicos desarrollar sus labores en un entorno adecuado y propicio, que garantice su salud, bienestar y seguridad; **iii)** el RGLOSEP establece el deber de elaborar y ejecutar un Plan Integral de Seguridad Ocupacional y Prevención de Riesgos, de carácter preventivo, integrado por medicina preventiva y seguridad ocupacional, el cual incluirá actividades de medicina preventiva y exámenes médicos periódicos, entre otros; **iv)** el RSST dispone que los empleadores del sector privado podrán contratar servicios externos en seguridad e higiene del trabajo; y, **v)** la aplicación del RSST será gestionada conforme la disponibilidad presupuestaria de cada institución, sin que implique asignación adicional por parte del ente rector de las finanzas públicas.

2.2. Alcance de la cobertura del IESS en materia de seguridad y salud de los servidores públicos.

Los literales a) y c) del artículo 3 de la LSS prevén que el seguro universal obligatorio protege a las personas afiliadas en las condiciones establecidas en esa ley y demás normativa aplicable, de

acuerdo con las características de la actividad realizada, en casos de enfermedad y riesgos del trabajo.

En concordancia con ello, el artículo 10 ibidem prescribe que la aplicación de los programas de aseguramiento obligatorio deberá observar, entre otras, la siguiente regla de protección: *“a. El trabajador en relación de dependencia estará protegido contra todas las contingencias enunciadas en el artículo 3 de esta Ley (...)”*.

De acuerdo con el artículo 21 de la LSS, la Dirección del Seguro General de Riesgos del Trabajo es un órgano de gestión, especializado en el aseguramiento de las contingencias y la calificación del derecho a las prestaciones que otorga el seguro universal obligatorio de sus afiliados.

Por su parte, el artículo 102 de la LSS señala que el Seguro General de Salud Individual y Familiar protege al asegurado contra las contingencias de enfermedad y maternidad; y, *“La prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales estará a cargo del Seguro General de Riesgos del Trabajo”*, agregando que *“Se accederá a las prestaciones de salud de este Seguro en condiciones de libre elección del prestador de servicios de salud, público o privado, dentro de las limitaciones señaladas en este Título”* (énfasis añadido).

En este punto, es necesario considerar que el artículo 234 del RGLOSEP define a las enfermedades profesionales como *“aquellas afecciones agudas o crónicas que tengan probada relación de causa efecto entre el trabajo desempeñado y la afección resultante o por causa de este, en la o el servidor que podrían producirle incapacidad o muerte”*, de conformidad con las normas que regulan la seguridad social; y, el artículo 6 del RSGRT complementa esta definición precisando que son *“afecciones crónicas, causadas de una manera directa por el ejercicio de la profesión u ocupación que realiza el trabajador y como resultado de la exposición a factores de riesgo, que producen o no incapacidad laboral”* (énfasis añadido).

Ahora bien, con relación al tema de la consulta, al tenor de los artículos 155 y 157 de la LSS, el Seguro General de Riesgos del Trabajo protege al afiliado y al empleador mediante *“programas de prevención de los riesgos derivados del trabajo, y acciones de reparación de los daños derivados de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales”*; y otorga derecho a las siguientes prestaciones básicas: *“a. Servicios de prevención”*; y, *“b. Servicios médico asistenciales, incluidos los servicios de prótesis y ortopedia”*, entre otras (énfasis añadido).

De acuerdo con el tercer inciso del artículo 161 de la LSS, la *“entrega de las prestaciones médico-asistenciales estarán a cargo de las unidades médicas del IESS y los demás prestadores de salud, públicos y privados, debidamente acreditados por el IESS y contratados para tal objeto por la Administradora del Seguro General de Riesgos del Trabajo”*; y, según el artículo 304 ibidem, el Sistema Nacional de Seguridad Social está integrado por *“el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL), las Unidades Médicas Prestadoras de Salud (UMPS), las personas jurídicas que administran programas de seguros complementarios de propiedad privada, pública o mixta, que se organicen según esta Ley”*.

En adición a lo anterior, el artículo 114 ibidem señala que son prestadores de los servicios de salud: *“las unidades médicas del IESS, las entidades médico-asistenciales, públicas y privadas, y los profesionales de la salud en libre ejercicio, acreditados y contratados por la Dirección del Seguro General de Salud Individual y Familiar”*.

Cabe enfatizar que, de conformidad al artículo 235 del RGLOSEP, y con la finalidad de precautelar la vida de los servidores públicos en cumplimiento de sus funciones, *“las instituciones podrán contratar seguros privados de vida para las y los servidores de la institución en actividades de peligro”*, para lo cual se deberá contar con la partida presupuestaria correspondiente, agregando que *“Se prohíbe expresamente la contratación de seguros privados de salud pagados por parte del Estado para las y los servidores públicos con recursos del Estado”* (énfasis añadido).

De lo expuesto se desprende que: **i)** el seguro universal obligatorio protege a las personas afiliadas en casos de enfermedad y riesgos del trabajo de acuerdo con las características de la actividad realizada; **ii)** la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales se encuentra a cargo del Seguro General de Riesgos del Trabajo, mediante programas de prevención y acciones de reparación a través de servicios de prevención y médico-asistenciales; **iii)** la cobertura integral de salud corresponde al sistema público de seguridad social, y no puede ser sustituida por seguros privados financiados con recursos estatales; y, **iv)** la prohibición prevista en el artículo 235 del RGLOSEP se circunscribe a la contratación de seguros privados de salud.

2.3. Aplicación de la LOSNCP a la contratación de servicios de salud. –

El artículo 1 de la LOSNCP establece que su objeto *“establecer el marco normativo para que las entidades contratantes puedan adquirir bienes, obras, servicios y consultorías, para la satisfacción de necesidades de la ciudadanía y del interés general”*; y, de acuerdo con su inciso segundo, se establece el *“Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios 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 los organismos y entidades del sector público, entre los cuales, están incluidos los Cuerpos de Bomberos.

El inciso final de la precitada norma agrega: *“No estarán sujetos al ámbito de aplicación de esta Ley, exclusivamente las contrataciones que otras leyes exceptúen de forma expresa”* (el subrayado me corresponde).

En este contexto, el artículo 22 de la LOSNCP ordena que el órgano administrativo requirente de la entidad contratante realizará la identificación de la necesidad de la contratación *“con el objetivo de satisfacer y cumplir con los objetivos, metas y demandas institucionales, de acuerdo con sus competencias y atribuciones”*.

En consecuencia, el artículo 23 ibidem ordena que, antes de iniciar un procedimiento precontractual, de acuerdo con la naturaleza de la contratación, la entidad contratante *“deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas o términos de referencia, análisis de precios unitarios -APUS- de ser el caso, presupuesto*

referencial y demás información necesaria para la contratación, debidamente aprobados por las instancias correspondientes”. El inciso quinto del referido artículo señala que “La entidad contratante será la responsable de definir adecuadamente el objeto de contratación, y de elegir el procedimiento de contratación más adecuado”.

Adicionalmente, al tenor del artículo 24 ibidem, es obligación de cada entidad contratante, previo al inicio del procedimiento precontractual, emitir las certificaciones presupuestarias que “garanticen la disponibilidad presente o futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación (...)”.

Respecto de la responsabilidad de las entidades contratantes en los procedimientos de contratación pública, el inciso tercero del artículo 112 ibidem dispone que “La máxima autoridad de la entidad, así como los funcionarios o servidores de la misma que hubieren intervenido en cualquiera de las etapas o fases de los procedimientos de contratación, así como en la ejecución misma de los contratos serán personal y pecuniariamente responsables por el incumplimiento de las disposiciones de esta Ley”, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar.

En consecuencia, el artículo 2 del RGLOSNCNP prevé que la tramitación de todo procedimiento de contratación pública se sujetará al “principio de juridicidad, que consiste en el respeto a la Constitución de la República, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Reglamento”, permitiendo aplicarse de manera supletoria el COA, el CC, y cualquier norma que, de manera razonada, sea necesaria, aplicable y pertinente.

En tal sentido, debe precisarse que, bajo el principio de legalidad y juridicidad que rige toda actuación en el sector público, el artículo 77 ibidem establece lo siguiente:

“Art. 77.- Contratos celebrados contra expresa prohibición. - Si se celebrare un contrato contra expresa prohibición de esta Ley, la máxima autoridad de la Entidad Contratante podrá declarar en forma anticipada y unilateral la terminación del contrato, sin que proceda reconocer indemnización alguna al contratista. A partir de la fecha en que se declare la terminación unilateral, la institución contratante se abstendrá de realizar cualquier pago en razón del contrato, salvo el que resultare de la liquidación que se practicará.

Si la celebración del contrato causare perjuicio económico a la Entidad Contratante, serán responsables solidarios el contratista y los funcionarios que hubieren tramitado y celebrado el contrato, sin perjuicio de la sanción administrativa y penal a que hubiere lugar”.

Con relación al objeto de la consulta, y según se ha analizado a lo largo del presente instrumento, las entidades empleadoras del sector público se encuentran obligadas a elaborar e implementar un Plan Integral de Seguridad Ocupacional y Prevención de Riesgos, el cual contempla acciones de medicina preventiva orientadas a prevenir enfermedades profesionales asociadas al trabajo efectivamente desempeñado.

En este sentido, si bien el seguro social administrado por el IESS contempla dentro de sus prestaciones la atención y prevención de los riesgos del trabajo – entre ellos, las enfermedades profesionales –, corresponde a la entidad empleadora garantizar el cumplimiento de sus propias obligaciones en materia de seguridad y salud ocupacional, particularmente en lo relativo a la vigilancia de la salud de los trabajadores y a la adopción de medidas preventivas frente a los riesgos laborales.

En este contexto, de determinarse – mediante el correspondiente análisis técnico institucional debidamente motivado – que para el cumplimiento de las referidas obligaciones institucionales es necesario contar con servicios especializados de salud ocupacional, la entidad estaría en posibilidad de evaluar la contratación de servicios específicos y puntuales, tales como evaluaciones médicas periódicas u otras acciones de vigilancia de la salud laboral, según las condiciones y términos que esta defina, bajo su exclusiva responsabilidad, siempre que dicha contratación no transgreda la prohibición prevista en el artículo 235 del RGLOSEP.

De lo expuesto se desprende lo siguiente: *i)* la LOSNCP determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación que realicen los organismos y entidades del sector público, incluidos los Cuerpos de Bomberos del país; *ii)* la entidad contratante es responsable de definir, entre otros, la necesidad, estudios, el objeto de contratación, y de elegir el procedimiento de contratación correspondiente; en tal virtud, la máxima autoridad y los funcionarios o servidores que hubieren intervenido en cualquiera de las etapas o fases de los procedimientos de contratación o ejecución de los contratos, son personalmente responsables por su actuar; y, *iii)* toda contratación deberá contar con la respectiva certificación presupuestaria que garantice la disponibilidad de recursos suficientes; por lo que, de requerirse la contratación de servicios relacionados con el cumplimiento de obligaciones institucionales en materia de seguridad y salud en el trabajo, estos deberán financiarse con cargo al presupuesto institucional disponible, sin que ello implique asignación adicional de recursos por parte del ente rector de las finanzas públicas.

3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la consulta, se concluye que, de acuerdo con los artículos 2 y 4 del COESCOP; 23 de la LOSEP; y, 228, 229, 230 y 234 del Reglamento General a la LOSEP, las entidades del sector público deben elaborar e implementar un Plan Integral de Seguridad Ocupacional y Prevención de Riesgos, destinado a garantizar que los servidores públicos desarrollen sus actividades en condiciones adecuadas de salud y seguridad.

Dentro de dicho plan se contemplan acciones de medicina preventiva, entre las cuales se incluyen evaluaciones y exámenes médicos periódicos, servicios médicos y de primeros auxilios, en cumplimiento de lo previsto en el numeral 12 del artículo 4 de las Normas de Seguridad y Salud, así como en los artículos 1, 25 y 64 del Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Para tal efecto, debe considerarse que, de conformidad con los artículos 3 literales a) y c), 21, 102, 155, 157 y 161 de la LSS, el seguro universal obligatorio del cual son beneficiarios los servidores públicos – incluidos aquellos sujetos al COESCOP – contempla la atención de contingencias derivadas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, a través del Seguro General de

Riesgos del Trabajo, mediante programas de prevención de los riesgos derivados del trabajo y acciones de reparación, así como mediante servicios prestados por las unidades médicas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y sus prestadores de salud públicos o privados. En consideración a la existencia y obligatoriedad de dicho régimen de seguridad social, el artículo 235 del RGLOSEP prohíbe expresamente a las entidades públicas la contratación de seguros privados de salud financiados con recursos públicos.

Sin perjuicio de lo expuesto, en cumplimiento de la LOSNCP y su Reglamento General, corresponde a la máxima autoridad y a los servidores competentes de la entidad contratante – en todo proceso de contratación pública – justificar la necesidad de contratación y observar los presupuestos y procedimientos establecidos en la normativa aplicable.

En consecuencia, si la entidad determina, mediante el correspondiente análisis técnico institucional, que para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de seguridad y salud ocupacional resulta necesario contar con servicios especializados de evaluación o exámenes médicos periódicos, podrá contratar dichos servicios específicos vinculados al Plan Integral de Seguridad Ocupacional y Prevención de Riesgos, siempre que dicha contratación se realice según los procedimientos previstos en la LOSNCP, cuente con la correspondiente disponibilidad presupuestaria, y no configure un esquema de aseguramiento integral ni reproduzca las prestaciones propias del régimen de seguridad social administrado por el IESS.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
RODRIGO IVAN
CONSTANTINE
SAMBRANO
Validar únicamente con FirmaEC

Rodrigo Iván Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Mgr. Harold Andrés Burbano
MINISTRO DEL TRABAJO

Lcdo. José Julio Neira Hanzé
Director General, Encargado
SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - SERCOP

Mgr. Francisco Xavier Abad Guerra
Director General
INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL – IESS

Oficio No. 15761

Quito, D.M., 13 de marzo de 2026

Señora

María Gabriela Sommerfeld Rosero

MINISTRA

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA

Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. MREMH-MREMH-2025-2045-OF, de 10 de diciembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿Procede el pago de las remuneraciones previsto en el artículo 98 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSE), cuando el funcionario solicitante de la disponibilidad la cual fue aceptada por la Autoridad, de manera previa al otorgamiento de esa situación, fue sujeto a un proceso disciplinario, sin que haya sido sancionado con medida disciplinaria?”

¿En todos los casos debe entenderse la frase ‘razones disciplinarias’ prevista en el artículo 98 de la LOSE, como medida sancionatoria?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta contenido en el memorando No. MREMH-DAJPDN-2025-0749-M, de 11 de noviembre de 2025, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica y Patrocinio en Derecho Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (en adelante, “MREMH”), citó los artículos 82, 226, 229 y 233 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 65 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas³ (en adelante,

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

³ COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

“COPLAFIP”); 40 y 42 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁴ (en adelante, “LOCGE”); 3, 78, 94, 95, 96, 98 y 146 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior⁵ (en adelante, “LOSE”); 51 de la Ley Orgánica del Servicio Público⁶ (en adelante, “LOSEP”); 2 del Acuerdo Ministerial No. MRL-2014-0171⁷, que establece las “Escalas Remunerativas para el Personal Diplomático y Personal Auxiliar del Servicio Exterior”, con fundamentos en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“IV. CRITERIO JURÍDICO Y RECOMENDACIONES:

4.1. En este contexto, sobre la base de los antecedentes y de la normativa legal citada en el acápite II de este documento, esta Dependencia Jurídica considera que con relación al tema objeto de la consulta no se ha podido establecer duda jurídica sobre la aplicación o antinomia de normas, ni de igual jerarquía, ni de distinta, sino más bien un tema de mera aplicación, por lo que, la Dirección a su cargo deberá observar los presupuestos jurídicos prescritos en el artículo 98 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior (LOSE), a saber:

- 1. Que la disponibilidad no sea por razones disciplinarias.*
- 2. Que la disponibilidad no sea excusa del funcionario para aceptar un traslado o rotación.*
- 3. Acreditar por lo menos veinte años de haber ejercido funciones rentadas en los Órganos del Servicio Exterior.*
- 4. Que no hayan recibido la subvención a la que se refiere el artículo 146 de la LOSE; y,*
- 5. Que se cuente con la respectiva certificación presupuestaria acorde a lo previsto en el artículo 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.*

(...)”.

2. Análisis. -

A fin de atender la consulta, el análisis se estructura en los siguientes ejes: *i)* Miembros del servicio exterior y la naturaleza jurídica de la situación de disponibilidad; y, *ii)* Régimen disciplinario aplicable al personal de servicio exterior.

2.1. Miembros del servicio exterior y la naturaleza jurídica de la situación de disponibilidad.-

⁴ LOCGE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.

⁵ LOSE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 262 de 3 de mayo de 2006.

⁶ LOSEP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010.

⁷ Acuerdo Ministerial No. MRL-2014-0171, publicado en el Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.

El artículo 1 de la LOSE dispone que *“El Servicio Exterior tiene a su cargo cumplir la gestión internacional del Estado, conforme a la Constitución Política de la República, a las leyes y al derecho internacional. El Servicio Exterior, bajo la inmediata dirección del Ministro de Relaciones Exteriores, ejecuta la política internacional, vela por el respeto de la personalidad, soberanía, independencia, dignidad e integridad territorial de la República y asegura la defensa de sus derechos y la protección de sus intereses.”*

Para tal efecto, en atención al artículo 3 ibidem, integran el servicio exterior: i) *“El Ministerio de Relaciones Exteriores”*; ii) *“Las misiones diplomáticas”*; y, iii) *“Las oficinas consulares”* y, al tenor del artículo 72 ibidem, se establece la carrera diplomática *“con el fin de obtener el mayor grado de eficiencia en las funciones del servicio exterior (...)”*.

Así, los artículos 73 y 74 ibidem disponen, respectivamente, que los puestos del servicio exterior están sometidos a las disposiciones que regulan la carrera diplomática, excluyéndose de ésta *“los puestos técnicos, administrativos y honorarios”*, cuya designación la hará la máxima autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores; y, por otro lado, *“La designación del personal del servicio exterior, no perteneciente a la carrera diplomática en puestos no incluidos en ella, la efectuará con sujeción a la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público y su Reglamento”*. Finalmente, el artículo 75 ibidem prohíbe el nombramiento *“de funcionarios diplomáticos honorarios”*.

En tal virtud, según lo dispone el artículo 78 ibidem, el servicio exterior referido en el artículo 3 de la LOSE comprende seis categorías de funcionarios: *“Embajador; Ministro; Consejero; Primer Secretario; Segundo Secretario; y, Tercer Secretario”*, que deberán cumplir con el régimen establecido en el Capítulo III *“DEL INGRESO A LA CARRERA DIPLOMÁTICA”*.

En consecuencia, al tenor del artículo 92 ibidem, los miembros del servicio exterior podrán estar: 1) *“En servicio activo”*; 2) *“En disponibilidad”*; y, 3) *“En retiro”*. Por otra parte, el artículo 93 ibidem dispone que se encuentran en servicio activo *“los funcionarios que desempeñan cargos en el Ministerio de Relaciones Exteriores, en las misiones diplomáticas, en las oficinas consulares o en comisión de servicio, conforme a esta Ley”* (el subrayado me corresponde).

Por su parte, el artículo 94 ibidem prescribe que la disponibilidad *“coloca”* a los miembros del servicio exterior en *“situación transitoria y sin función efectiva dentro de los órganos del servicio”*. Así, el segundo inciso de la referida norma dispone que los *“funcionarios de carrera pasan del servicio activo a la situación de disponibilidad”* por las siguientes causas:

“1) Por solicitud del interesado aceptada por el Ministro de Relaciones Exteriores;

2) *Por incapacidad sobrevenida, física o mental, que imposibilite transitoriamente el ejercicio de funciones en el servicio exterior, o por incompetencia profesional, previo dictamen de la Comisión Calificadora del Personal;*

3) *Por razones disciplinarias conforme a esta Ley, previo dictamen de la Comisión Calificadora del Personal; y,*

4) *Por supresión de la correspondiente asignación presupuestaria, previo informe de la Subsecretaría de Presupuestos del Ministerio de Economía y Finanzas”.*

En adición, los funcionarios de carrera en servicio activo también tienen el “*derecho a solicitar la disponibilidad*”, sin importar su categoría y tiempo de servicio. Así, la situación de disponibilidad puede establecerse tanto de una manera voluntaria, como de una manera consecencial ante la verificación de los presupuestos dispuestos por la LOSE.

Dentro del régimen correspondiente al cómputo del cálculo de antigüedad, el segundo inciso del precitado artículo 95 dispone: “*Además, después de diez años continuos de servicio activo, se les computará en el cálculo de su antigüedad la mitad del tiempo que permanecieren en situación de disponibilidad, siempre que ésta no hubiere sido aplicada como medida disciplinaria o que la solicitud de disponibilidad no proviniere de la excusa del funcionario para aceptar un traslado o rotación*”.

En este contexto, el artículo 98 de la LOSE, objeto de la consulta, determina que los funcionarios del servicio exterior que pasen a situación de disponibilidad tienen derecho a percibir el sueldo básico correspondiente a su categoría, durante seis meses consecutivos, “*siempre que no sea por razones disciplinarias o que no estén incluidos en la parte final del inciso segundo del artículo 95 y acrediten por lo menos veinte años de haber ejercido funciones rentadas en los órganos del servicio exterior*”.

De la normativa analizada se desprende que: *i)* el servicio exterior está conformado por miembros que podrán estar en servicio activo, en disponibilidad, y en retiro, correspondiendo orgánicamente a seis categorías de funcionarios que, en virtud del ingreso a la carrera diplomática y de acuerdo con los presupuestos correspondientes, integrarán los órganos e instituciones de dicho servicio; *ii)* la disponibilidad coloca a los miembros del servicio exterior en situación transitoria y sin función efectiva dentro de sus órganos e instituciones, por lo que la referida disponibilidad puede establecerse por las causales establecidas en el artículo 94 de la LOSE, así como de manera voluntaria, a través de una solicitud realizada por el interesado y aprobada por la máxima autoridad del MREMH; y, *iii)* por tanto, si el paso de los funcionarios del servicio exterior a la situación de disponibilidad no es por razones disciplinarias o que no estén incluidos en la parte final del artículo 95 de la LOSE, y éstos han acreditado por lo menos

veinte años de ejercicio de funciones rentadas en los órganos de servicio exterior, tendrán derecho a percibir el sueldo básico correspondiente a su categoría durante seis meses consecutivos, contados desde la resolución de dicha disponibilidad.

2.2. Régimen disciplinario aplicable al personal de servicio exterior.-

La LOSE establece un régimen disciplinario auto contenido en el Título VI de su Capítulo IX. Su artículo 166 prescribe las medidas disciplinarias aplicables a los funcionarios del servicio exterior, cuya aplicación no excluye la responsabilidad civil o penal a la que hubiere lugar. El numeral 5 del precitado artículo establece como una de estas medidas disciplinarias: “5) *Disponibilidad*”.

El artículo 167 ibidem dispone que las medidas disciplinarias se aplicarán por negligencia, indisciplina, violación dolosa o culpable de los deberes propios del funcionario, “*determinados en esta Ley y en los reglamentos*”, así como por dictarse auto de llamamiento a juicio en su contra y cualquier acto que afectare el prestigio y decoro del cargo que ejerciere.

En este contexto, el artículo 170 ibidem dispone que, para la aplicación de las medidas disciplinarias antes referidas, se tendrá en cuenta la gravedad de la falta o infracción por su naturaleza misma y por todas las circunstancias constitutivas del hecho u omisión, por el ánimo que hubiere inspirado la falta o infracción y por su carácter ocasional o periódico. De igual forma el inciso final dispone que, para la aplicación de sanciones, se tendrán en cuenta los antecedentes del funcionario respectivo.

Por lo tanto, al tenor de lo dispuesto por el artículo 171 ibidem, toda medida disciplinaria se aplicará “*previo el levantamiento del expediente respectivo, formado por los documentos relacionados con la falta o infracción imputada, y luego de oír al funcionario afectado sobre los hechos que originaren dicha medida*”. La misma norma añade que toda resolución que ordenare la aplicación de cualquier medida disciplinaria será motivada.

Así, el numeral 2 del artículo 172 ibidem determina que “*La multa, suspensión o disponibilidad*” se aplicará por la máxima autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores “*directamente o a petición del respectivo jefe de la misión diplomática o de la oficina consular*”. Concordante, el penúltimo inciso del mismo artículo ordena que si los jefes de la misión diplomática o de la oficina consular aplican medidas disciplinarias, deberán “*dar cuenta inmediata de ellas al Ministerio de Relaciones Exteriores*”.

En cuanto a la duración de la disponibilidad como medida disciplinaria, el artículo 175 ibidem prescribe que, “*(...) para los funcionarios de carrera, no durará menos de seis meses*”; y, según su inciso final, “*El tiempo que durare la disponibilidad no será abonado para el cómputo de la antigüedad en el servicio*”. Por otro lado, de acuerdo con el artículo 177 ibidem, para la

aplicación de la medida disciplinaria de disponibilidad “*se requerirá informe previo de la Comisión Calificadora del Personal*”.

Ahora bien, respecto de la comisión calificadora antes mencionada, el último inciso del artículo 54 de la LOSE establece que aquella “*actuará conforme a lo establecido en sus respectivos reglamentos*”. El artículo 56 ibidem dispone que a la mencionada comisión le corresponde, entre otras, la función de “*2) Someter al Ministro de Relaciones Exteriores el dictamen respectivo en los casos de (...) disponibilidad (...) y aplicación de medidas disciplinarias*”.

Al efecto, mediante el Decreto Supremo No. 423⁸, se expidió el “*Reglamento de la Comisión Calificadora del Personal*” (en adelante “*RCCP*”), y en su artículo 40 establece: “*Cuando el Ministro de Relaciones Exteriores solicite de la Comisión el dictamen correspondiente en el caso de disponibilidad (...), la Comisión solicitará a la Dirección General del Servicio Exterior el informe correspondiente y los documentos necesarios para estudiar la situación de los interesados*”.

Asimismo, el artículo 41 del RCCP dispone lo siguiente:

“En los casos señalados por la Ley, el Ministro de Relaciones Exteriores solicitará de la Comisión dictamen para la aplicación de medidas disciplinarias.

Para tal efecto, la Comisión estudiará el expediente levantado por la Sección del Personal, así como el expediente personal del funcionario afectado.

La Comisión, en su dictamen, se limitará a indicar que existe o no base para la aplicación de la medida disciplinaria de que se trate.

En estos casos, la Comisión debe presentar su dictamen, aprobado en votación secreta, en un plazo no mayor de tres días” (el subrayado me corresponde).

De la normativa analizada se desprende lo siguiente: *i)* el régimen disciplinario previsto en la LOSE establece las medidas disciplinarias aplicables a los funcionarios del servicio exterior, y su aplicación no excluye la responsabilidad civil o penal a la que hubiere lugar; *ii)* las medidas disciplinarias se aplicarán, entre otras, por negligencia, indisciplina, o por violación dolosa o culpable de los deberes propios de cada funcionario, que estén determinados en la Ley y en los reglamentos pertinentes; *iii)* para la aplicación de las medidas disciplinarias se considerará la gravedad de la falta o infracción tipificada, las circunstancias constitutivas del hecho u omisión, el ánimo que inspiró la falta o infracción, su carácter ocasional o periódico y los antecedentes del funcionario respectivo; *iv)* la disponibilidad será aplicada previo al levantamiento del

⁸ Reglamento de la Comisión, publicado en el Registro Oficial No. 457 de 15 de marzo de 1965.

expediente respectivo, formado por los documentos de la falta o infracción imputada, y, luego de oír al funcionario afectado, se emitirá una resolución motivada que disponga – en caso que corresponda – la aplicación de la medida disciplinaria; v) la disponibilidad será aplicada de oficio por la máxima autoridad del Ministerio de Relaciones Exteriores o a petición del respectivo jefe de misión diplomática u oficina consular; vi) la disponibilidad no durará menos de seis meses para los funcionarios de carrera, y el tiempo que dure dicha medida disciplinaria no será considerado para el cómputo de antigüedad del funcionario respectivo; y, vii) para la aplicación de la disponibilidad se requerirá, adicionalmente, un informe previo de la Comisión Calificadora del Personal, que se limitará a indicar si existe o no base para su aplicación.

3. Pronunciamiento.

En atención a la **primera consulta** se concluye que, de acuerdo con los artículos 54, 56, 94, 95, 98, 166, 167, 171, 172, 175 y 177 de la LOSE, y 40 y 41 del RCCP, el paso a la situación de disponibilidad, derivado de una solicitud del funcionario interesado y autorizado por la autoridad competente, no limita el derecho a percibir el sueldo previsto en el artículo 98 de dicha ley cuando, antes o durante el trámite de aprobación de la disponibilidad, existía un proceso disciplinario en su contra que no haya culminado con la imposición de una medida disciplinaria.

En tal caso, al no haberse configurado jurídicamente los presupuestos necesarios para la imposición de una medida disciplinaria, la existencia de un proceso disciplinario, por sí mismo, no constituye una “razón disciplinaria” en los términos previstos en el artículo 98 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior, ni impide el reconocimiento del beneficio económico derivado de la situación de disponibilidad solicitada voluntariamente.

En atención a la **segunda consulta** se concluye que la expresión “razones disciplinarias” contenida en el artículo 98 de la Ley Orgánica del Servicio Exterior debe interpretarse de manera sistemática, en concordancia con las disposiciones del régimen disciplinario previsto en dicha ley y el reglamento.

En consecuencia, las “razones disciplinarias” a las que alude el artículo antes indicado corresponden a las situaciones en las que la disponibilidad derive de la imposición de una medida disciplinaria adoptada dentro del procedimiento correspondiente, previo cumplimiento de las garantías del debido proceso que incluyen: i) la sustanciación del expediente; ii) el derecho a la defensa del funcionario; y, iii) la emisión de una resolución motivada por parte de la autoridad competente, consecuentemente, dicha expresión no comprende los casos en los que exista únicamente un proceso disciplinario que no haya concluido con la imposición de una sanción.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Rodrigo Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

Oficio N° **15819**

Quito D.M., **18 MAR 2026**

Magíster

Gustavo Estuardo Camacho Dávila

Presidente

JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN FINANCIERA Y MONETARIA

Ciudad.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. BCE-JPRFM-2026-0041-OF, de 18 de febrero de 2026, ingresado en el correo de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

“1.- ¿La competencia prevista en el artículo 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero, que faculta a la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria a aplicar las disposiciones del Código y resolver los casos no previstos en el mismo, se ejerce mediante regulación de carácter general y abstracto, sin comprender la resolución de situaciones particulares?”

2.- ¿En ejercicio de las funciones previstas en los artículos 13, 17 y 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero, cualquier regulación que emita la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria respecto de la aplicación del numeral 4 del artículo 315 del mismo Código debe desarrollarse en estricta sujeción al orden de prelación establecido en dicho artículo y limitarse a precisar la aplicación técnica del criterio de proporcionalidad dentro del cuarto orden, sin modificar la jerarquía legal de créditos ni alterar la secuencia de pagos fijada por el legislador?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

El informe jurídico, de 13 de febrero de 2026, suscrito por el Gerente Jurídico del Banco Central del Ecuador (en adelante “BCE”), citó los artículos, 226 y 303 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 13, 17, 18 y 315 del Código Orgánico Monetario y Financiero² (en adelante, “COMF”), con fundamentos en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“III. ANÁLISIS JURÍDICO

(...) la atribución prevista en el numeral 24 del artículo 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero, que faculta a la Junta a aplicar las disposiciones del Código y resolver los casos no previstos en el mismo, debe entenderse como una potestad de naturaleza regulatoria y no como una competencia para resolver situaciones particulares.

¹ CRE, publicado en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² COMF, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.

La expresión 'casos no previstos' no puede interpretarse como una habilitación para adoptar decisiones individualizadas, sino como la facultad de colmar vacíos normativos en abstracto cuando el Código no haya desarrollado determinados supuestos jurídicos o no haya precisado parámetros técnicos necesarios para su aplicación uniforme.

En relación con el numeral 4 del artículo 315 del Código Orgánico Monetario y Financiero, el legislador incorporó el criterio de proporcionalidad como modalidad de distribución aplicable a los depósitos que excedan el valor asegurado, circunscribiéndolo expresamente al cuarto orden de prelación. Este diseño normativo evidencia que la proporcionalidad no opera como una regla autónoma susceptible de configuración independiente, sino como un mecanismo de asignación interna que actúa dentro de la estructura jerárquica previamente definida por el propio artículo 315.

La ausencia de porcentajes predeterminados en la norma no constituye una omisión, sino una opción legislativa coherente con la naturaleza del proceso de liquidación forzosa, en el cual la disponibilidad de activos y el volumen de acreencias solo pueden determinarse en el momento de su ejecución. En tal contexto, la proporcionalidad responde a una lógica de prorrata entre quienes integran el cuarto nivel de prelación, una vez satisfechos los rangos anteriores conforme al orden legalmente establecido, sin incidir en la jerarquía de créditos ni alterar la secuencia de pagos fijada por el legislador.

De conformidad con el artículo 17 del Código Orgánico Monetario y Financiero, las normas que expida la Junta no pueden alterar disposiciones legales. En consecuencia, cualquier regulación que se emita respecto del numeral 4 del artículo 315 debe desarrollarse en estricta sujeción al orden de prelación allí previsto. La competencia de la Junta se limita, por tanto, a precisar parámetros generales para la aplicación técnica del criterio de proporcionalidad dentro del cuarto orden ya definido por la ley, sin introducir esquemas porcentuales predeterminados ni modificar el diseño normativo establecido en el artículo 315.

IV. CONCLUSIÓN

La Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria ejerce competencias de naturaleza normativa, general y abstracta, conforme a los artículos 13, 17 y 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero, orientadas a la formulación de política y a la expedición de regulación dentro del ámbito de su competencia.

La atribución prevista en el numeral 24 del artículo 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero, relativa a aplicar las disposiciones del Código y resolver los casos no previstos en el mismo, debe entenderse como una facultad para desarrollar y completar el marco normativo en abstracto mediante regulación de alcance general, y no como una habilitación para resolver situaciones particulares ni para ejercer funciones decisorias individuales.

En relación con el numeral 4 del artículo 315 del Código Orgánico Monetario y Financiero, el criterio de proporcionalidad constituye una regla legal incorporada por



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPUBLICA DEL ECUADOR

15819

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN FINANCIERA Y MONETARIA
0010588-2026-AD-JL
Página. 3

el legislador como mecanismo de distribución interna dentro del cuarto orden de prelación. En consecuencia, cualquier regulación que se emita sobre dicha disposición debe sujetarse estrictamente al orden de prelación establecido en el artículo 315 y limitarse a desarrollar técnicamente la aplicación de la proporcionalidad en ese ámbito, sin alterar la jerarquía legal de créditos, sin modificar la secuencia de pagos fijada por la ley y sin introducir esquemas porcentuales que desnaturalicen el diseño normativo previsto por el legislador.”

2. Análisis. -

El análisis se estructura en los siguientes ejes: *i*) Atribución regulatoria de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria; y, *ii*) Orden de prelación y la proporcionalidad prevista en el numeral 4 del artículo 315 del COMF.

2.1. Atribución regulatoria de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria. -

De acuerdo con el artículo 13 del COMF, la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria (en adelante, “JPRF”) es la “*responsable de la formulación de la política y regulación monetaria, crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada*” (énfasis añadido).

El criterio jurídico de la entidad consultante señala que, mediante oficio No. 02072, de 9 de mayo de 2023, esta Procuraduría se pronunció sobre “*la regulación del Sistema Financiero Nacional y las atribuciones de la JPRF*”. En dicho pronunciamiento, se analizó el antepenúltimo inciso del artículo 14 del COMF que establece que, para el cumplimiento de sus funciones, la JRPF “*expedirá las normas en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar las disposiciones legales*”, así como el numeral 25 del artículo 14.1 ibidem, el cual faculta a la JPRF a “*(a)plicar las disposiciones de este Código y resolver los casos no previstos en el mismo, en el ámbito de su competencia (...)*”. Con base en lo señalado en su parte pertinente, se concluyó lo siguiente:

“*De lo expuesto se desprende que: i) el principio de legalidad impone a las instituciones del Estado el deber de coordinar el ejercicio de sus competencias; ii) las actividades financieras constituyen un servicio de orden público que se ejercen previa autorización del Estado y bajo su regulación y control; iii) el SFN se integra por los sectores público, privado y popular y solidario regulados y controlados de manera específica y diferenciada; iv) la formulación de las políticas y regulaciones financieras es una facultad privativa de la Función Ejecutiva, que la ejerce a través de la JRPF; v) la JPRF está facultada para la expedición de la normativa secundaria relacionada con el Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados: la aplicación del COMF y la resolución de los casos no previstos en el mismo, en el ámbito de su competencia; y, vi) Todas las normas y políticas que expida la JPRF se deben respaldar en informes técnicos debidamente sustentados, para lo cual, la norma faculta a la SB, la SEPS y el COSEDE, entre otros, para proponer proyectos de regulación para su conocimiento*” (énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 128 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”) distingue el acto normativo como “*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*”; además, el inciso final del artículo 130 establece que “*(l) a competencia regulatoria de las actuaciones de las personas debe estar expresamente atribuida en la ley*” (énfasis añadido).

Asimismo, en los numerales 2 y 6 del artículo 131 del COA reiteran que las administraciones públicas que tengan competencia normativa no pueden “*Regular materias reservadas a la ley*”, ni “*(e)mitir actos normativos de carácter administrativo sin competencia legal o constitucional*”.

En este sentido, los principios de jerarquía normativa, legalidad y competencia delimitan las potestades reglamentarias o normativas y subordinan a toda normativa secundaria al desarrollo y concreción de lo preceptuado en la ley. Al respecto, los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández⁴ señalan que:

“El reglamento, en cuanto norma subordinada a la ley, no puede contradecir el contenido de la ley. Su ámbito de actuación está necesariamente limitado por la ley que lo autoriza. Cualquier disposición reglamentaria que contravenga la ley es, por tanto, nula y carece de efectos jurídicos.”

Asimismo, la Constitución de la República del Ecuador prevé que es facultad privativa de la Asamblea Nacional;

*“Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:
(...)
6. Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio (...)”* (énfasis añadido).

Por lo tanto, los actos emitidos al amparo de la facultad normativa de la JPRF deben enmarcarse en lo previsto en el COMF, observando que éstos no contradigan o reformen las disposiciones de dicho Código.

Ahora bien, en relación con el numeral 24 del artículo 18 del COMF, éste señala como atribución de la JPRF “*24. Aplicar las disposiciones de este Código y resolver los casos no previstos en el mismo, en el ámbito de su competencia*” (énfasis añadido). Al efecto, es menester recordar que, de conformidad con el artículo 6 ibidem, el sistema financiero nacional está integrado por varias entidades y organismos:

“Art. 6.- Integración. Integran los sistemas monetario y financiero nacional las entidades responsables de la formulación de las políticas, regulación, implementación, supervisión, control y seguridad financiera y las entidades públicas, privadas y populares y solidarias que ejercen actividades monetarias y financieras.”

³ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

⁴ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 14ª Edición, Editorial Civitas, Madrid, 2010, pág. 176.



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPUBLICA DEL ECUADOR

15819

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

JUNTA DE POLÍTICA Y REGULACIÓN FINANCIERA Y MONETARIA
0010588-2026-AD-JL
Página. 5

Integran los regímenes de valores y seguros las entidades responsables de la formulación de las políticas, regulación, implementación, supervisión y control, además de las entidades públicas y privadas que ejercen operaciones con valores y efectúen actividades de seguros” (énfasis añadido).

Desde esta perspectiva, las facultades regulatorias de la JPRF, aún en casos no previstos en el COMF, deben ejercerse estrictamente dentro del ámbito de sus competencias, de modo que las normas que expidan no interfieran con las atribuciones específicas conferidas a otros organismos.

2.2. Orden de prelación y el criterio de proporcionalidad previsto en el numeral 4 del artículo 315 del COMF. -

El precitado oficio No. 02072, de 9 de mayo de 2023, analizó la obligatoriedad de observar el orden de prelación de pagos en eventos de liquidación forzosa de instituciones del sistema financiero privado y de la economía popular y solidaria en los siguientes términos:

“En este contexto, el orden de prelación de pagos de la liquidación forzosa de una entidad financiera se fija en el artículo 315 del COMF, que en su número cuatro, materia de su consulta, prevé:

‘4. Proporcionalmente los depósitos por los montos que excedan el valor asegurado y el monto total cubierto del Seguro de Depósitos. En caso de que el monto total cubierto por el Seguro de Depósitos supere el valor pagado por este mismo concepto, luego de transcurrido el plazo establecido en el artículo 33 de este Código, se deberá restituir la diferencia a la entidad financiera en liquidación forzosa;’ (el resaltado me corresponde).

Por su parte, el artículo 1 del COA determina que ese código regula ‘el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público’. En este sentido, dentro de los principios generales previstos en dicho código, el artículo 16 ibidem incluye el de proporcionalidad, según el cual, ‘Las decisiones administrativas se adecuan al fin previsto en el ordenamiento jurídico y se adoptan en un marco del justo equilibrio entre los diferentes intereses’, sin que se puedan limitar ‘el ejercicio de los derechos de las personas a través de la imposición de cargas o gravámenes que resulten desmedidos, en relación con el objetivo previsto en el ordenamiento jurídico’.

Respecto del principio de proporcionalidad, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 06116 de 7 de octubre de 2019, este organismo analizó la aplicación del citado artículo 16 del COA, cuyo texto conserva vigencia. Dicho pronunciamiento consideró:

‘(...) el principio de proporcionalidad va de la mano con el de legalidad, respecto a las atribuciones conferidas a la autoridad administrativa; en otras palabras, el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 16 del COA debe ser entendido en su contexto y está referido de manera general a la actividad de las entidades públicas’.

De lo manifestado se observa que: i) el orden de prelación de pagos de la liquidación forzosa de una entidad financiera consta en el artículo 315 del COMF; ii) el número 4 del artículo 315 del COMF se refiere a la proporcionalidad; iii) la COSEDE administra

el Seguro de Depósitos, conforme los montos protegidos de los sectores financieros asegurados, en concordancia con las normas que expida la JPFC, con base en los informes técnicos especializados; y, iv) el principio de proporcionalidad debe ser entendido en su contexto y estar referido de manera general a la actividad de las entidades públicas".

En el mismo sentido, esta Procuraduría reiteró su criterio sobre la estricta observancia del orden de prelación previsto en el artículo 315 del COMF, inclusive frente a títulos valores endosados a favor de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias - CONAFIPS, mediante oficio No. 14269, de 10 de diciembre de 2025, en el que se señala:

*"Por lo tanto, el proceso de liquidación forzosa de las entidades financieras de la economía popular y solidaria se encuentra estrictamente regulado en la LOEPS y el COMF, y **debe observar el orden de prelación de acreedores establecido en el artículo 315 del COMF**, dentro del cual los créditos a favor de entidades públicas se encuentran reconocidos, sin perjuicio de que otros créditos puedan encuadrarse en distintos niveles de prelación conforme a su naturaleza jurídica.*

*(...) En consecuencia, corresponde al liquidador administrar el patrimonio sujeto a liquidación y **aplicar la prelación legal, asegurando la satisfacción preferente de las acreencias protegidas**, sin perjuicio de las responsabilidades derivadas de una actuación contraria al ordenamiento jurídico".*

En este contexto, toda regulación que expida la JPRF debe observar los preceptos establecidos en el COMF de manera que, cuando en el ejercicio de sus atribuciones se contemple la aplicación del principio de proporcionalidad, esta deberá entenderse dentro del marco integral que rige la liquidación de entidades financieras y de economía popular y solidaria, sin que ello implique alterar o desvirtuar el orden de prelación de pagos establecido en el artículo 315 ibidem.

3. Pronunciamiento. -

En atención a la primera consulta se concluye que, de acuerdo con el artículo 13 del Código Orgánico Monetario y Financiero, y los artículos 128, 130 y 131 del Código Orgánico Administrativo, la competencia contenida en el artículo 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero y que faculta a la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria a aplicar sus disposiciones y resolver los casos no previstos, se ejerce mediante la expedición de regulaciones de carácter general y abstracto, sin que ello comprenda la resolución de situaciones particulares o concretas, cuya atención corresponde a las autoridades administrativas competentes en el marco de sus funciones de ejecución, supervisión y control.

Respecto de la segunda consulta se concluye que, de conformidad con el artículo 131 del Código Orgánico Administrativo y el antepenúltimo inciso del artículo 14 del Código Orgánico Monetario y Financiero, la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria no puede alterar disposiciones legales ni regular materias reservadas a la ley. En consecuencia, las regulaciones que emita para la aplicación del numeral 4 del artículo 315 del Código Orgánico Monetario y Financiero deben sujetarse al orden de prelación de pagos previsto legalmente para la liquidación forzosa de una entidad financiera.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° **15820**

Quito D.M., **18 MAR 2026**

Magister
Jorge Mauricio Maruri Vecilla
Director General
CONSEJO DE LA JUDICATURA
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CJ-DG-2026-0389-OF, de 10 de marzo de 2026, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se formuló la siguiente consulta:

“¿Es jurídicamente procedente que el Director General del Consejo de la Judicatura, en ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 1 y 2 del artículo 280 del Código Orgánico de la Función Judicial, disponga mediante acto administrativo la figura de encargo o subrogación de puestos vacantes de nivel jerárquico superior, siempre que cumplan los requisitos correspondientes, como parte de las facultades de gestión del talento humano destinadas a garantizar la continuidad del servicio público, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 127 de la Ley Orgánica del Servicio Público y en el artículo 271 de su Reglamento General de Aplicación, sin que ello contravenga lo previsto en el numeral 1 del artículo 264 del Código Orgánico de la Función Judicial?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El criterio jurídico adjunto al oficio de consulta, contenido en el memorando No. CJ-DNJ-2026-0258-M, de 9 de marzo de 2026, suscrito por la Directora Nacional de Asesoría Jurídica encargada del Consejo de la Judicatura (en adelante, “CJ”), citó los artículos 66, 75, 82, 85, 168, 178, 226 y 227 de la Constitución de la República¹ (en adelante “CRE”); 16, 94, 254, 264, 280 numerales 1, 2 y 10 del Código Orgánico de la Función Judicial² (en adelante “COFJ”); 1, 3, 4, 14, 47 y 67 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante “COA”); 3, 85 y 127 de la Ley Orgánica del Servicio Público⁴ (en adelante “LOSEP”); 271 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público⁵ (en adelante “RGLOSEP”); y, 1.3 del Estatuto Orgánico de Gestión por

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008; última reforma publicada el 30 de mayo de 2024.

² COFJ, publicado en el Suplemento del Registro Oficial NO. 544 de 9 de marzo de 2009; última reforma publicada el 3 de octubre de 2025.

³ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017; última reforma publicada el 13 de octubre de 2025.

⁴ LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010, última reforma publicada el 3 de octubre de 2025.

⁵ RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011, última reforma publicada el 1 de octubre de 2025.



Procesos del Consejo de la Judicatura⁶ (en adelante “Estatuto Orgánico CJ”) con fundamento en los cuales, analizó y concluyó lo siguiente:

“3.4. La administración de la Función Judicial y el rol del Consejo de la Judicatura”

La Constitución de la República del Ecuador establece que la Función Judicial se compone de órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos, asignando al Consejo de la Judicatura la función de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de dicha función del Estado.

(...) Conforme a esta normativa, entre las principales competencias administrativas del Consejo de la Judicatura, se encuentran la planificación, organización y gestión del talento humano de la Función Judicial, así como la administración de los recursos financieros, materiales y tecnológicos necesarios para la adecuada prestación del servicio judicial; de igual manera, le corresponde la creación, supresión o reorganización de unidades judiciales en atención a las necesidades de servicio, junto con la evaluación, el control disciplinario y la vigilancia de las y los servidores judiciales, todo lo cual se complementa con la adopción de políticas orientadas a la modernización y al fortalecimiento de la gestión institucional.

(...) 3.3. De las figuras del nombramiento y encargo de un puesto directivo en el sector público

(...) Es importante señalar que para el caso específico de las instituciones que integran la Función Judicial, tanto el Código Orgánico de la Función Judicial como la propia Ley Orgánica del Servicio Público establecen que de manera subsidiaria, esta última norma, será aplicable en lo referente al régimen institucional y administrativo del talento humano, respecto de los cargos administrativos directivos.

(...) Ahora, el encargo constituye una figura jurídica distinta al nombramiento. De acuerdo con la Ley Orgánica del Servicio Público y el Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público, el encargo consiste en la asignación temporal de las funciones de un puesto a un servidor público, cuando el puesto se encuentra vacante de manera temporal.

Esta figura presenta las siguientes características: a) el encargo tiene carácter provisional, pues su finalidad es asegurar la continuidad del servicio público mientras se provee el encargo de manera definitiva; b) el servidor encargado no adquiere la titularidad del cargo, sino que únicamente ejerce temporalmente sus funciones; c) durante el encargo, el servidor mantiene su relación jurídica con su cargo original, sin que el encargo implique un cambio permanente de posición administrativa; d) El encargo responde al principio de continuidad del servicio público, evitando vacíos de gestión o paralización de funciones institucionales; e) Procede por disposición de la Ley o por orden escrita de autoridad competente.

⁶ Estatuto Orgánico CJ, Resolución No. 2019-2024, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 721 de 14 de enero de 2025.

15820

CONSEJO DE LA JUDICATURA
0010773-2026
Página. 3

3.4. De la competencia para nombrar y encargar los cargos directivos del Consejo de la Judicatura

(...) Conforme a las competencias referidas en el artículo 264 y a las características jurídicas descritas en el numeral anterior, es indiscutible que es competencia absoluta del Pleno del Consejo de la Judicatura **nombrar**, esto es, emitir el acto administrativo, a través del cual se origina el vínculo jurídico-administrativo entre el servidor y el Consejo de la Judicatura, confiriéndole la titularidad del puesto, lo que implica derechos, obligaciones y responsabilidades propias del cargo directivo designado. Es de suma importancia resaltar que este nombramiento parte de una decisión del cuerpo colegiado, ocasionada dentro de un proceso deliberativo, la cual se sustentaría en informes técnicos generados para el efecto.

En lo que respecta a la facultad de encargar un puesto directivo, el Código Orgánico de la Función Judicial, no prevé en su texto, referencia alguna a dicha figura jurídica, no obstante, el artículo 280 numeral 1 del *ibíd.*, señala expresamente que el Director General dirige y supervisa la administración de los recursos humanos de la Función Judicial, por tal razón, de manera subsidiaria nos remitimos a la Ley Orgánica del Servicio Público, en función de lo cual, se determina que administrar el talento humano incluye nombramientos administrativos derivados de concursos, movimientos administrativos, subrogaciones, encargos y control del personal, entre otros.

Por lo tanto, la gestión de encargos forma parte de la administración del talento humano, especialmente cuando se trata de asegurar la continuidad del servicio público. Este criterio se encuentra alineado con lo previsto en los artículos 3 párrafo 8 y 127 de la Ley Orgánica del Servicio Público y 271 de su reglamento general, en las que regulan las figuras de encargo y subrogación en cargos públicos como mecanismos temporales de administración institucional.

(...) En el presente caso, la normativa constitucional y legal establece que el Director General tiene competencia para dirigir y supervisar la administración de los recursos humanos de la Función Judicial, lo que **podría comprender la facultad de disponer encargos depuestos directivos**, como una medida administrativa orientada a garantizar la continuidad de la gestión institucional.

(...) **4. PRONUNCIAMIENTO:**

(...) el Director General del Consejo de la Judicatura sí ostenta la facultad de administrar el talento humano institucional, dentro de esa competencia se encuentra la posibilidad de ordenar los encargos administrativos de los puestos directivos de la institución, esto, con la finalidad de garantizar la continuidad del servicio público, aclarando que esta facultad no equivale ni sustituye la competencia para realizar nombramientos definitivos, la cual corresponde manera exclusiva al Pleno del Consejo de la Judicatura (...)" (Énfasis y subrayado corresponden al texto original).

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la consulta, el presente análisis se dividirá en las siguientes secciones:
i) Competencias del Pleno y del Director General del CJ en materia de talento humano y su



administración; ii) Naturaleza jurídica del encargo y la subrogación en el sector público y la Función Judicial; y, iii) Régimen de distribución de competencias de las administraciones públicas con relación al Pleno y a la Dirección General del CJ.

2.1. Competencias del Pleno y del Director General del CJ en materia de talento humano y su administración.-

El artículo 226 de la CRE dispone que las instituciones, organismos y dependencias del Estado, y los “*servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal*”, podrán ejercer únicamente las competencias y facultades “*que les sean atribuidas en la Constitución y la ley*”. De igual forma, la misma norma añade que dichos sujetos 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*”.

El artículo 177 de la CRE establece que la Función Judicial está compuesta por órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos. Así, el tercer inciso del artículo 178 ibidem prescribe que el CJ “*es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial*”.

El numeral 4 del artículo 181 ibidem dispone que es función del CJ: “*4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial*”. El inciso final de dicha norma añade: “*Las decisiones del Consejo de la Judicatura se tomarán por mayoría simple*”. En este sentido, al tenor de lo dispuesto por el artículo 261 del COFJ, el CJ ejercerá sus funciones a través de: “*1. El Pleno; 2. La Presidencia; 3. La Dirección General*”.

Ahora bien, en cuanto a las competencias del Pleno del CJ, el artículo 264 ibidem señala:

“1. Nombrar y evaluar (...), a la Directora o al Director General, miembros de las direcciones regionales, y directores nacionales de las unidades administrativas; y demás servidoras y servidores de la Función Judicial;

2. Remover libremente a la Directora o al Director General, miembros de las direcciones regionales, directores administrativos nacionales y directores provinciales;

(...) 10. Expedir, modificar, derogar e interpretar obligatoriamente el Código de ética de la Función Judicial, el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial, los reglamentos, manuales, instructivos o resoluciones de régimen interno, con sujeción a la Constitución y la ley, para la organización, funcionamiento, responsabilidades, control y régimen disciplinario; particularmente para velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial;

(...) 18. Definir los procedimientos para el mejoramiento y modernización de la Función Judicial, selección, concursos de oposición y méritos, permanencia, disciplina, evaluación, formación y capacitación de las servidoras y los servidores de la Función Judicial de conformidad con la ley (...) (el subrayado me pertenece).

Por su parte, el artículo 280 del COFJ prescribe que al Director General del CJ le corresponden, entre otras, las siguientes funciones:

15820

“1. Dirigir y supervisar la administración de los recursos humanos, financieros, administrativos de la Función Judicial y los procesos de selección, evaluación, formación profesional y capacitación continua, en el ámbito de su competencia;

(...) 5. Proponer y ejecutar los procedimientos para el mejoramiento y modernización de la Función Judicial, selección, concursos de oposición y méritos, permanencia, disciplina, evaluación, formación y capacitación de las servidoras y los servidores de la Función Judicial.

(...) 10. Ejercer las demás atribuciones señaladas por la ley, el Estatuto Orgánico Administrativo de la Función Judicial y los reglamentos” (el subrayado me pertenece).

En adición, el numeral 1.3 del Estatuto Orgánico CJ titulado “*Gestión Estratégica de la Función Judicial*” determina que la misión del Director General es “*Coordinar, proponer políticas, normas institucionales y otros instrumentos que viabilicen la gestión del Consejo de la Judicatura, garantizando la calidad, transparencia, acceso, meritocracia, mejora permanente y modernización de la Función Judicial*” (el subrayado me corresponde).

De lo expuesto se desprende: *i)* el CJ es el órgano de gobierno y administración de la Función Judicial y, en materia de talento humano, le corresponde dirigir los procesos de selección de juezas, jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como su evaluación, ascensos, sanciones y la administración de la carrera y profesionalización judicial; *ii)* el CJ está integrado por el Pleno, su Presidencia y la Dirección General, cada uno de éstos con competencias y deberes específicos; *iii)* en materia de talento humano al Pleno del CJ le corresponde el nombramiento, evaluación y libre remoción del Director General, miembros de direcciones regionales y nacionales de las unidades administrativas y demás servidores de la Función Judicial, así como definir procedimientos para su selección en función de su facultad normativa e interpretativa para la organización y funcionamiento de la Función Judicial; y, *iv)* al Director General del CJ le corresponde dirigir y supervisar la administración de los recursos humanos de la Función Judicial, así como proponer y ejecutar los procedimientos relacionados con su gestión.

2.2. Naturaleza jurídica del encargo y la subrogación en el sector público y la Función Judicial.-

El artículo 229 de la CRE y el artículo 4 de la LOSEP coinciden en definir como servidores públicos a todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público.

De acuerdo con el artículo 3 de la LOSEP, sus disposiciones son de aplicación obligatoria “*en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública*”, que comprende “*1. Los organismos y dependencias de las funciones (...), Judicial (...)*”.

En cuanto a la figura del encargo, el artículo 127 de la LOSEP establece que “*el encargo de un puesto vacante procede por disposición de la Ley o por orden escrita de autoridad competente. La servidora o servidor de la institución asume el ejercicio de un puesto directivo ubicado o no, en la escala del nivel jerárquico superior*”. La misma norma añade que el pago se efectuará a partir de la fecha en que se ejecute el acto administrativo “*hasta la designación del titular del puesto*”.



En ese sentido, respecto del encargo en puesto vacante, el artículo 271 del RGLOSEP dispone que *“El encargo en puesto vacante procederá cuando la o el servidor de carrera o no, deba asumir las competencias y responsabilidades de un puesto directivo ubicado o no en la Escala del Nivel Jerárquico Superior, y que cumpla con los requisitos establecidos en los Manuales de Clasificación Puestos Genérico e Institucional, para lo cual y por excepción tratándose de casos que por las atribuciones, funciones y responsabilidades del puesto a encargarse, deban legitimar y legalizar actos administrativos propios de dicho puesto, siempre y cuando la o el servidor cumpla con los requisitos del puesto a encargarse. Los asesores únicamente podrán encargarse de puestos de igual o mayor jerarquía o con igual o mayor remuneración a la que se encuentre percibiendo”*. Y su inciso segundo señala que *“El encargo en puesto vacante correrá a partir del primer día del ejercicio y hasta cuando dure el tiempo del encargo (...)”*.

En línea con lo expuesto, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 02284, de 11 de enero de 2019, esta Procuraduría analizó y concluyó lo siguiente:

“De acuerdo con los primeros incisos de los artículos 16 y 58 de la LOSEP, corresponde a la autoridad nominadora de la respectiva entidad, autorizar los nombramientos o contratos, según el caso. La calidad de autoridad nominadora corresponde al representante legal o máxima autoridad de la respectiva entidad

(...) Del tenor de las normas citadas se desprende que, el encargo en puesto vacante procede por ley o por orden escrita de autoridad competente, cuando un servidor deba asumir las competencias y responsabilidades de un puesto directivo o no, y que el encargo durará desde el primer día de ejercicio hasta la designación del titular del puesto, conforme lo dispone el artículo 127 de la LOSEP, o por el tiempo que dure el encargo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 271 del Reglamento General a la LOSEP.

(...) Con fundamento en lo expuesto respecto de su consulta se concluye que, de acuerdo con el tenor de los artículos 127 de la LOSEP y 271 de su Reglamento General de aplicación, el acto administrativo de encargo en puesto vacante conserva su vigencia y eficacia respecto de los servidores en quienes hubieren recaído dichos encargos, hasta la designación de sus reemplazos por parte de la autoridad nominadora competente” (el subrayado me pertenece).

Es necesario manifestar que el COFJ no regula expresamente la institución jurídica del encargo de puesto vacante como lo hace la LOSEP. Sin perjuicio de lo anterior, el artículo 16 del COFJ dispone lo siguiente

“(...). Tampoco se podrá desempeñar varios cargos titulares en la Función Judicial. Todo encargo será temporal, salvo los casos determinados por la Constitución y la ley” (subrayado añadido).

Por otra parte, con relación a la subrogación en el sector público, el artículo 126 de la LOSEP dispone:

“Cuando por disposición de la Ley o por orden escrita de autoridad competente, la servidora o el servidor deba subrogar en el ejercicio de un puesto del nivel jerárquico superior, cuyo titular se encuentre legalmente ausente, recibirá la diferencia de la

15820

CONSEJO DE LA JUDICATURA
0010773-2026
Página. 7

remuneración mensual unificada que corresponda al subrogado, durante el tiempo que dure el reemplazo, a partir de la fecha de la subrogación, sin perjuicio del derecho del titular” (el subrayado me corresponde).

En concordancia, el artículo 270 del RGLOSEP establece que la subrogación procederá de conformidad con el precitado artículo tomando en cuenta, además, que “*el servidor subrogante tendrá derecho a percibir la diferencia que exista entre la remuneración mensual unificada de su puesto y la del puesto subrogado, incluyendo estos los puestos que dependan administrativamente de la misma institución*”.

De acuerdo con el segundo inciso de la norma ibidem, para efectos de la subrogación “*se deberá cumplir con los requisitos del puesto a subrogarse y en función de la misma se ejercerán las funciones correspondientes al puesto subrogado*”; el tercer inciso añade que el pago por subrogación correrá “*a partir del primer día y hasta cuando dure el tiempo de subrogación (...)*”. El inciso final ibidem indica: “*Los asesores únicamente podrán subrogar puestos de igual o mayor jerarquía y con igual o mayor remuneración (...)*” (el subrayado me pertenece).

En adición, a diferencia del encargo, el COFJ regula expresamente la subrogación en su artículo 94, conforme el siguiente tenor:

“Cuando una servidora o un servidor de la Función Judicial sustituyere temporalmente en sus funciones a un superior jerárquico, a más de las propias remuneraciones, tendrá derecho al pago de la diferencia de la remuneración que correspondiente a la servidora o servidor subrogado. El plazo de esta subrogación no excederá de noventa días” (el subrayado me corresponde).

Al respecto, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 07518, de 27 de junio de 2024, la Procuraduría General del Estado analizó y concluyó:

“Cabe señalar que, según el artículo 130 del Código Orgánico Administrativo (...), las máximas autoridades administrativas ‘tienen competencia normativa de carácter administrativo únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo’, salvo los casos en los que la ley expresamente prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública.

(...) De lo citado se desprende que: i) el encargo de un puesto vacante se produce cuando un servidor asume el ejercicio de un puesto directivo o no en la escala del nivel jerárquico superior, hasta la designación del titular del puesto; ii) mediante subrogación un servidor subroga en el ejercicio de un puesto cuyo titular se encuentre legalmente ausente; (...)” (el subrayado me pertenece).

De lo expuesto se desprende lo siguiente: i) en materia de recursos humanos, las disposiciones relativas al encargo y subrogación de la LOSEP son de aplicación obligatoria – en todo lo no previsto en el COFJ – para los organismos y dependencias de la Función Judicial; ii) la LOSEP dispone dos mecanismos de procedencia para el encargo y la subrogación, siendo estos por disposición de la Ley o por orden escrita de la autoridad competente; iii) la LOSEP y su Reglamento distinguen el encargo de la subrogación; así, la primera implica la asunción del ejercicio de un puesto directivo ubicado o no, en la escala del nivel jerárquico superior hasta la



designación del titular del puesto y, la segunda se circunscribe al ejercicio de un puesto del nivel jerárquico superior, cuyo titular se encuentre temporalmente ausente.

2.3. Régimen de competencias de las administraciones públicas. –

El artículo 178 de la CRE establece que *“El Consejo de la Judicatura es el órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial”*. Al respecto, los numerales 3, 4 y 5 del artículo 181 ibidem señala que es función del Consejo de la Judicatura *“3. Dirigir los procesos de selección de jueces y demás servidores de la Función Judicial, así como, su evaluación, ascensos y sanción. Todos los procesos serán públicos y las decisiones motivadas. 4. Administrar la carrera y la profesionalización judicial, y organizar y gestionar escuelas de formación y capacitación judicial. 5. Velar por la transparencia y eficiencia de la Función Judicial”*.

Así, el artículo 314 ibidem señala que *“El Estado garantizará que los servicios públicos y su provisión respondan a los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad. El Estado dispondrá que los precios y tarifas de los servicios públicos sean equitativos, y establecerá su control y regulación”* (énfasis añadido). Y el artículo 326 ibidem prohíbe la paralización del servicio público de justicia. Asimismo, el artículo 15 del COFJ señala que *“La administración de justicia es un servicio público que debe ser prestado de conformidad con los principios establecidos en la constitución y la ley”* (subrayado me pertenece).

Por otra parte, el artículo 1 del COA dispone que sus disposiciones regulan *“el ejercicio de la función administrativa de los organismos que conforman el sector público”* que, según el artículo 225 de la CRE, incluye los organismos y dependencias de la Función Judicial.

En ese sentido, en cuanto a la representación legal de las administraciones públicas, el artículo 47 del COA dispone lo siguiente:

“La máxima autoridad administrativa de la correspondiente entidad pública ejerce su representación para intervenir en todos los actos, contratos y relaciones jurídicas sujetas a su competencia. Esta autoridad no requiere delegación o autorización alguna de un órgano o entidad superior, salvo los casos expresamente previstos en la ley”.

Al respecto, cabe destacar que el COFJ ha asignado expresamente la representación legal, judicial y extrajudicial de la Función Judicial al Director General; y, en el artículo 280 ibidem se asigna a esta dignidad la dirección y supervisión de la administración de los recursos humanos de la institución.

Del mismo modo, el artículo 11 numeral 1.3. literal a) del Estatuto Orgánico por Procesos del COFJ determina: *“11. Artículo 11. Puestos Directivos del Consejo de la Judicatura: Los puestos directivos establecidos en la estructura descriptiva a nivel central y desconcentrado son: Presidente, Vocales, Director General, Secretario General, Directores Nacionales, Subdirectores Nacionales, Coordinadores; y, Directores Provinciales. (...)”*

1.3 GESTIÓN ESTRATÉGICA DE LA FUNCIÓN JUDICIAL
Atribuciones y responsabilidades:

15820

CONSEJO DE LA JUDICATURA
0010773-2026
Página. 9

El Director General del Consejo de la Judicatura, en observancia de la Constitución de la República del Ecuador y la ley, tiene las siguientes funciones determinadas en el Código Orgánico de la Función Judicial:

a) Dirigir y supervisar la administración de los recursos humanos, financieros, administrativos de la Función Judicial y los procesos de selección, evaluación, formación profesional y capacitación continua, en el ámbito de su competencia;"

Así, tanto el artículo 280 numeral 1 del COFJ como el artículo 11 numeral 1.3 literal a) del Estatuto Orgánico por procesos de competencia del Consejo de la Judicatura establecen que el Director General tiene como función, atribución y responsabilidad dirigir y supervisar la administración de los recursos humanos y los procesos de selección del talento humano.

Por otra parte, el artículo 49 del COA dispone que el órgano administrativo *"es la unidad básica de organización de las administraciones públicas"* y, de acuerdo con su inciso segundo, sus competencias nacen de la ley y las ejercen los servidores públicos según *"las normas e instrumentos que regulan la organización y funcionamiento"*. Estos órganos administrativos, cuando sean agrupados en conjunto y persigan una *"única misión institucional"*, serán considerados *"entidad administrativa"*, al tenor del artículo 50 ibidem.

En este sentido, la competencia es la esfera de atribuciones de los organismos y entidades. A decir de Roberto Dromi⁷ *"la competencia de los órganos administrativos es el conjunto de atribuciones que, en forma expresa o razonablemente implícita, confieren la Constitucional Nacional, la Constitución provincial, los tratados, las leyes y los reglamentos"* (énfasis añadido).

El Capítulo III de las Sección I del COA, que trata sobre los aspectos generales del ejercicio de las competencias, en su artículo 65 define a la competencia como *"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"*, y, sobre el alcance de las competencias atribuidas, el inciso primero del artículo 67 ibidem prescribe que *"El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones"* (el énfasis me corresponde). Respecto del alcance de la competencia, Julio Alberto Comadira⁸ señala que *"una adecuada técnica hermenéutica exige atender no sólo el texto expreso de la norma sino, además, sus componentes razonablemente implícitos, los cuales, a su vez, pueden resultar de una atribución expresa, generadora del poder expresamente implícito, o bien simplemente implícita, determinante de la competencia implícita propiamente dicha"*. Con lo anterior, es pertinente señalar que el contenido del art. 67 del COA es justamente un caso de poder expresamente implícito al señalar que el ejercicio de las competencias incluye también *"todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones"*.

Adicionalmente, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández⁹ precisan que: *"Es obvio, sin embargo, que este proceso deductivo no legitima por sí mismo ninguna interpretación extensiva, y ni siquiera analógica, de la legalidad como atributiva de poderes a la Administración; tal interpretación extensiva o la aplicación de la analogía están aquí más bien*

⁷ Dromi Roberto, Derecho Administrativo, décima edición, Editorial Ciudad Argentina, 2004, Pág. 361.

⁸ Los Criterios Para Determinar El Alcance De La Competencia De Los Órganos Y Los Entes Del Estado. Publicado en: VVAA: "Organización administrativa, función pública y dominio público". Ediciones RAP, Buenos Aires, 2005, p. 41.

⁹ "Curso de Derecho Administrativo", Civitas Ediciones, Madrid, 2001, Tomo I, p. 449 y 451.



*excluidas de principio (...) En ese difícil filo entre una prohibición de extensiones analógicas y una exigencia de coherencia legal se mueve la **doctrina de los poderes inherentes o implícitos, que son, en definitiva, poderes efectivamente atribuidos a la Administración por el ordenamiento aunque no por el componente escrito del mismo***” (énfasis añadido). Y, respecto de las cláusulas generales de apoderamiento, señalan que: “*es claro que **no se trata en absoluto de una atribución de poderes ilimitados** (...), porque en todos los casos se trata de una acotación de supuestos que no son ellos mismos ilimitados, **sino simplemente imprecisos en su definición previa** (...)*” (énfasis añadido).

Es decir, en ejercicio de las facultades implícitas, la autoridad administrativa correspondiente puede ejecutar las actuaciones que, aun sin estar expresamente precisadas, sean necesarias para el cumplimiento de los fines. Ello supone, con todo, el cumplimiento de una serie de requisitos que se resumen en la legitimación, es decir: a) que dichas actuaciones puedan razonablemente vincularse con el ejercicio general de sus competencias y facultades expresamente definidas; b) que sean realmente necesarias o convenientes para que el órgano o la entidad consigan sus finalidades; y, c) que estas actuaciones no correspondan al ejercicio de competencias o facultades que sí ostentan una regulación específica, pues en tal supuesto, nos encontraríamos con facultades implícitas que prevalecen sobre las explícitamente reguladas.

Adicionalmente, el artículo 3 del COA determina: “*Principio de eficacia. Las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias*”.

Finalmente, se debe observar que el citado artículo 3 de la LOGJCC, en sus numerales 5 y 6, prevé:

“5. Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía.

6. Interpretación teleológica.- Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo”

De la normativa analizada se desprende lo siguiente: i) el Estado es responsable de la provisión de los servicios públicos, entre ellos el de la administración de justicia; ii) de acuerdo con el artículo 67 del COA, la Administración Pública tiene facultades atribuidas implícitamente por el ordenamiento jurídico, pero que deben ser razonablemente necesarias para conseguir los fines y sin que invadan la esfera de actuación o competencias que sí se encuentran explícitamente asignadas y reguladas; iii) el Director General tiene como función, atribución y responsabilidad dirigir y supervisar la administración de los recursos humanos y los procesos de selección del talento humano; iv) como consecuencia de la función antes descrita, y con la finalidad de garantizar la continuidad del servicio público que no puede paralizarse – considerando que esta facultad no equivale ni sustituye la competencia para designar definitivamente al titular del cargo que corresponde manera de exclusiva al Pleno del Consejo de la Judicatura – el Director General puede disponer el encargo o subrogación, como medida excepcional y temporal, de los puestos directivos de la institución que se encuentren vacantes (temporal o definitivamente, según corresponda) hasta que el Pleno del Consejo de la Judicatura designe al definitivo; v) en concordancia con lo anterior, carecería de sentido pragmático y lógico que tenga que recurrirse al Pleno del Consejo de la Judicatura para que este disponga de una medida temporal como lo es el encargo y subrogación, pues estos tienen como única finalidad garantizar la continuidad del

15820

CONSEJO DE LA JUDICATURA
0010773-2026
Página. 11

servicio; esto, sin perjuicio de las facultades del Pleno del Consejo de la Judicatura para ratificar o designar los titulares de los puestos vacantes de nivel jerárquico superior y para expedir normativa interna que delegue o regule la facultad de disponer encargos y subrogaciones.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 314 y 326 de la Constitución de la República del Ecuador; 16, 94, 261, 264 y 280 del Código Orgánico de la Función Judicial; 3, 126 y 127 de la Ley Orgánica del Servicio Público; 270 y 271 de su Reglamento General; 3, 49, 50, 65 y 67 del Código Orgánico Administrativo; 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y numeral 1.3 del Estatuto Orgánico de Gestión por Procesos del Consejo de la Judicatura, y considerando que el Director General tiene como función, atribución y responsabilidad dirigir y supervisar la administración de los recursos humanos y los procesos de selección del talento humano, éste puede efectuar todos los actos jurídicos que fueren necesarios o convenientes para los fines de su institución en tal materia, lo cual incluye no solo las competencias expresamente definidas en la ley, sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones, como lo es disponer mediante acto administrativo la figura de encargo o subrogación de puestos vacantes de nivel jerárquico superior, siempre que cumplan los requisitos correspondientes y estén destinados a garantizar la continuidad del servicio público.

Lo anterior sin perjuicio de las facultades que, en todo momento, tiene el Pleno del Consejo de la Judicatura para: ratificar o terminar el encargo o subrogación dispuestos por el Director General; designar a los titulares de los puestos vacantes de nivel jerárquico superior o para expedir normativa interna que delegue o regule la facultad de disponer encargos y subrogaciones.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 15907

Quito, D.M., 24 MAR 2026

Coronel de Polcía de E.M.
Juan Javier Silva Cabrera

Director General

INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL – ISSPOL

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. I-OF-2026-0225-DG-ISSPOL, de 23 de febrero de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“De conformidad con lo dispuesto en la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos, Libro II ‘Normas de Control para las Entidades del Sistema de Seguridad Social’, Capítulo V ‘Normas para la Contratación de Seguros para los Créditos Hipotecarios y Quirografarios’, Sección I, tercer inciso del artículo 1, sírvase absolver la siguiente consulta: ¿la contratación del seguro de desgravamen respecto de los préstamos quirografarios otorgados por el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) tiene carácter obligatorio o constituye una facultad discrecional de su órgano directivo, esto es, el Consejo Directivo del ISSPOL, considerando que la disposición establece que dicho órgano podrá resolver la contratación de ese seguro respecto de tales créditos?”.

Frente a esta interrogante se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, contenido en oficio No. ISSPOL-AJ-2026-0264-I-OF, de 23 de febrero de 2026, suscrito por la Asesora Jurídica del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (en adelante, “ISSPOL”), citó los artículos 367 y 370 de la Constitución de la República del Ecuador¹, (en adelante, “CRE”); 1 del Código Civil² (en adelante, “CC”); 3, 65 y 68 de la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional³ (en adelante, “LSSPN”); 57 y 58 del Reglamento General a la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional⁴ (en adelante, “RGLSSPN”); y, 1 de las Normas para la Contratación de Seguros para los Créditos Hipotecarios y Quirografarios⁵ (en adelante, “Normas para la Contratación de Seguros para Créditos Hipotecarios y Quirografarios”), contenidas en la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos; con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

³ LSSPN, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 707 de 01 de junio de 1995.

⁴ RGLSSPN, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 1007 de 18 de mayo de 2017.

⁵ Normas para la Contratación de Seguros para Créditos Hipotecarios y Quirografarios, expedida mediante RESOLUCIÓN No. SB-2017-810, publicada en la edición Especial del Registro Oficial No. 123 de 31 octubre de 2017.

Handwritten signature or initials.

“3.3. Criterio Institucional

Desde la perspectiva institucional, de la interpretación sistemática de la normativa aplicable se desprende que la contratación del seguro para los préstamos quirografarios no constituye una obligación automática de contratación con una aseguradora externa, sino una facultad sujeta a decisión expresa del Consejo Directivo del ISSPOL.

En efecto, el tercer inciso del artículo 1 del Capítulo V de las Normas para la Contratación de Seguros para los Créditos Hipotecarios y Quirografarios emitidas por la Superintendencia de Bancos establece que la contratación procederá únicamente si el órgano directivo resuelve su aplicación respecto de dichos créditos, lo que evidencia el carácter potestativo de dicha decisión.

En este sentido, la norma es clara al no imponer un mandato imperativo de contratar el seguro con una empresa aseguradora externa, a diferencia de lo previsto para los créditos hipotecarios respecto del seguro de desgravamen.

Bajo este contexto normativo, y en concordancia con el artículo 1 del Código Civil, que define a la ley como una declaración de la voluntad soberana que manda, prohíbe o permite, se advierte que la disposición analizada se enmarca en el ámbito de lo permitido y no de lo mandatorio.

Por tanto, la eventual decisión de trasladar el seguro de saldos actualmente administrado por el ISSPOL a una aseguradora externa autorizada por la Superintendencia de Bancos constituye una potestad institucional condicionada a la emisión de una resolución expresa del Consejo Directivo, más no una obligación legal inmediata.

En consecuencia, el criterio institucional sostiene que la contratación externa del seguro para los préstamos quirografarios tiene carácter facultativo y depende de la valoración de conveniencia, oportunidad y viabilidad que realice el Consejo Directivo del ISSPOL, razón por la cual el Instituto ha venido administrando directamente el seguro de saldos conforme a su normativa interna.

(...) IV.- CONCLUSIÓN

Se concluye que el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional constituye un organismo autónomo que forma parte del sistema de seguridad social, legalmente facultado para conceder préstamos quirografarios a sus asegurados, así como para establecer los mecanismos de cobertura del riesgo crediticio asociados a dichos préstamos.

Se determina que la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional y su Reglamento General establecen la obligatoriedad del seguro de saldos en los créditos quirografarios, así como la obligación de cobrar la prima correspondiente al deudor.

Se observa que la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos

15907

INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL - ISSPOL
0010621-2026
Página. 3

distingue el tratamiento aplicable a los créditos hipotecarios y a los créditos quirografarios, imponiendo la contratación obligatoria del seguro de desgravamen con una empresa aseguradora autorizada únicamente para los créditos hipotecarios, mientras que, en el caso de los créditos quirografarios supedita dicha contratación a la existencia de una resolución expresa del Consejo Directivo del ISSPOL.

De lo expuesto se desprende que la contratación del seguro de saldos de los créditos quirografarios con una aseguradora externa tiene carácter facultativo y no mandatorio, a diferencia de lo previsto para el seguro de desgravamen en los créditos hipotecarios.

En consecuencia, los créditos quirografarios que otorgue el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) a sus afiliados o jubilados estarán amparados por un seguro de saldos y, conforme al tercer inciso del artículo 1 del Capítulo V 'Normas para la Contratación de Seguros para los Créditos Hipotecarios y Quirografarios', la decisión de contratar externamente dicho seguro constituye una facultad exclusiva de decisión del Consejo Directivo" (énfasis añadido).

2. Análisis. –

El numeral 1 del artículo 3 de la CRE establece como deber primordial del Estado, entre otros, "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" (énfasis añadido). En ese contexto, el artículo 34 ibidem dispone que el derecho a la seguridad social "es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado"; para el efecto, el Estado central tendrá competencias exclusivas sobre "Las políticas de educación, salud, seguridad social, vivienda", según prescribe el numeral 6 del artículo 261 ibidem.

Agrega el artículo 367 de la CRE que el "sistema de seguridad social es público y universal, **no podrá privatizarse** y atenderá las necesidades contingentes de la población" (énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 368 de la CRE precisa que el sistema de seguridad social comprenderá "las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia".

Asimismo, el inciso segundo del artículo 370 de la CRE determina que "La **Policía Nacional** y las Fuerzas Armadas podrán contar con un régimen especial de seguridad social, de acuerdo con la ley; sus entidades de seguridad social formarán parte de la red pública integral de salud y del sistema de seguridad social" (énfasis añadido).

Concordante con lo expuesto, el artículo 1 de la LSSPN define a la seguridad social policial como "un servicio público obligatorio y un derecho irrenunciable del profesional policial", que se sustenta en los principios de "universalidad, cooperación, solidaridad, justicia, equidad, previsión, integralidad y especificidad".

De acuerdo con el artículo 2 de la LSSPN, la seguridad social policial comprende las instituciones de previsión, ayuda y asistencias destinadas a: "a) **Garantizar al policía y su familia protección**



integral frente a los riesgos asistenciales y económicos; b) Atender las necesidades fundamentales para lograr el bienestar individual y un mejor nivel de vida para todos los miembros del colectivo policial; (...) (énfasis añadido)

De su parte, el artículo 3 ibídem establece que el ISSPOL forma parte del sistema de seguridad social y es un “organismo autónomo con finalidad social y sin ánimo de lucro, con personería jurídica, patrimonio propio y domicilio en la ciudad de Quito”.

Dicho organismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 65 de la LSSPN, podrá conceder a sus asegurados “**préstamos quirografarios ordinarios y emergentes por enfermedad, hipotecarios, prendarios**”, una vez que acrediten tres años de aportaciones al Instituto. Las condiciones y cuantías de los préstamos estarán en función de las “**disponibilidades y capacidad operativa y financiera del ISSPOL y de la capacidad de endeudamiento del beneficiario**”.

En el mismo sentido, el inciso final del artículo 10 del RGLSSPN reitera que “**El ISSPOL administrará los fondos de reserva y podrá otorgar préstamos quirografarios ordinarios y emergentes, préstamos hipotecarios y préstamos prendarios de conformidad con la Ley de Seguridad Social de la Policía Nacional**”.

El artículo 66 de la LSSPN agrega que el préstamo quirografario ordinario se concederá hasta por un valor equivalente a cuatro veces el sueldo medio imponible general, a un plazo no mayor de veinticuatro meses, a una tasa de interés no inferior a la actuarial más dos puntos porcentuales, que “**Será garantizado con el sueldo o pensión del deudor**”. Así también, el artículo 67 ibídem prevé que el préstamo quirografario emergente por enfermedad se concederá hasta por un valor equivalente a seis veces el sueldo promedio imponible general, a un plazo no mayor de treinta y seis meses, a una tasa de interés no inferior a la actuarial más dos puntos porcentuales. En relación con lo cual, el artículo 68 dispone que “**En los préstamos quirografarios ordinarios y emergente por enfermedad se cobrará la prima del Seguro de Saldos para cubrir los préstamos no devengados por fallecimiento o incapacidad permanente del deudor**” (énfasis añadido).

Cabe señalar que, según el artículo 71 de la LSSPN, el “**préstamo hipotecario estará amparado por el Seguro de Desgravamen Hipotecario. El valor de la prima correspondiente será cubierto por el deudor y formará parte del dividendo de amortización del préstamo**”, sin que la norma contenga una referencia directa sobre la contratación del seguro de desgravamen para el préstamo quirografario.

Por su parte, el artículo 57 del RGLSSPN señala que los préstamos quirografarios ordinarios y de emergencia se concederán en las condiciones establecidas en la LSSPN y las resoluciones específicas. El dividendo mensual de amortización del préstamo se descontará de la remuneración mensual o pensión del deudor, aclarando que “**Estos préstamos estarán amparados por el seguro de saldos**” (énfasis añadido).

En ese mismo sentido, el artículo 58 del citado reglamento define al seguro de saldos como:

“El seguro de saldos es de contratación automática y obligatoria en todos los préstamos quirografarios que concede el ISSPOL y está destinado a cubrir los saldos no cancelados del crédito, en caso de fallecimiento, incapacidad permanente total o

15907

INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL - ISSPOL
0010621-2026
Página. 5

incapacidad permanente absoluta del deudor. Este seguro se administrará conforme a la resolución específica, de conformidad con lo regulado por la Superintendencia que tenga la competencia de realizar el control en seguridad social.

El valor de la prima correspondiente será cubierto por el deudor y formará parte del dividendo de amortización del préstamo” (énfasis añadido).

En ese contexto, el artículo 1 de las Normas para la Contratación de Seguros para Créditos Hipotecarios y Quirografarios, contenidas en el Capítulo V, Título III del Libro II de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos, establece que:

“Los créditos hipotecarios que otorguen a sus afiliados o jubilados el Instituto de Social de las Fuerzas Armadas - ISSFA y el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional - ISSPOL, estarán amparados por un seguro de desgravamen, el cual será contratado con una de las empresas de seguros establecidas en el Ecuador y autorizadas por la Superintendencia de Bancos, observando las normas de protección al usuario.

(...) De igual forma se procederá, si el consejo directivo del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas - ISSFA, el consejo directivo del Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional - ISSPOL, la junta directiva del Servicio de Cesantía de la Policía Nacional y el consejo de administración de los fondos complementarios previsionales cerrados, resuelven la contratación de dicho seguro respecto de los créditos quirografarios” (énfasis añadido).

El inciso cuarto de la norma en cita agrega que, para la contratación y pago de la prima del seguro de desgravamen, el consejo directivo del ISSPOL podrá considerar las siguientes opciones:

“1.1 Que el afiliado, jubilado o participe que solicita el crédito contrate directamente la póliza de seguros, la cual deberá cumplir con las exigencias mínimas requeridas por dichas entidades; o,

1.2 Que el afiliado, jubilado o participe que solicita el crédito, contrate la póliza con la empresa o grupo de empresas de seguros que dichos institutos de seguridad social, el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional y los fondos complementarios, individualmente hayan seleccionado para el efecto, observando las normas de contratación pública, de ser el caso.

Los institutos de seguridad social, el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional y los fondos complementarios recaudarán el valor de la prima a los afiliados, jubilados o participantes, y sin costo ni recargos lo transferirá a la empresa de seguro a cargo de la cobertura.

Producido un siniestro, los institutos de seguridad social, el Servicio de Cesantía de la Policía Nacional y los fondos complementarios se abstendrán de seguir cobrando los dividendos por el préstamo, y presentará, por cuenta de los familiares o herederos del afiliado, jubilado o participe y sin necesidad de su autorización expresa, el reclamo para



el cobro del seguro de desgravamen a la empresa de seguros a fin de recuperar el saldo adeudado” (énfasis añadido)

Cabe aclarar que la Disposición General Única de las Normas para la Contratación de Seguros para Créditos Hipotecarios y Quirografarios, respecto de la aplicación exclusiva de esas normas, dispone que *“Cualquier duda en la aplicación del presente capítulo será resuelta por el Superintendente de Bancos”*.

Así entonces, se evidencia que cada tipo de crédito otorgado por el ISSPOL se encuentra sujeto a un seguro obligatorio: en el caso de préstamos hipotecarios constituye una exigencia obligatoria la contratación de un seguro de desgravamen, según lo prevé el artículo 71 de la LSSPN; mientras que, para préstamos quirografarios es obligatoria la contratación de un seguro de saldos, según lo establecen los artículos 57 y 58 del RGLSSPN. En cualquier caso, **ambos seguros tienen por finalidad garantizar la cobertura del saldo pendiente del crédito otorgado** ante la ocurrencia de contingencias como el fallecimiento, la incapacidad permanente u otras condiciones previstas en la normativa o en la póliza correspondiente que impidan al deudor cumplir con el pago de la obligación.

De lo expuesto se desprende que: *i)* el ISSPOL es un organismo autónomo con finalidad social, sin ánimo de lucro, que forma parte del sistema de seguridad social, dotado de personería jurídica y patrimonio propio, y que tiene a su cargo la administración de servicios sociales a favor de sus asegurados; *ii)* una de las atribuciones del ISSPOL es la concesión de préstamos quirografarios ordinarios y de emergencia, orientados a satisfacer las necesidades de sus afiliados; *iii)* los préstamos quirografarios ordinarios y de emergencia requieren únicamente de la contratación del seguro de saldos, lo cual se realiza de manera automática y obligatoria, destinado a cubrir los saldos no cancelados del crédito, según lo establecido en la LSSPN y su Reglamento General; *iv)* el seguro de desgravamen es requerido de manera obligatoria únicamente para los préstamos hipotecarios, el cual será contratado con una de las empresas de seguros establecidas en el Ecuador y autorizadas por la Superintendencia de Bancos; y, *v)* en caso de que resuelva la contratación de un seguro de desgravamen para los préstamos quirografarios, el consejo directivo del ISSPOL deberá proceder en la misma forma que para la contratación de dicho seguro en los préstamos hipotecarios.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 65, 66 y 68 de la LSSPN; 57 y 58 del RGLSSPN ; y, 1 de las Normas para la Contratación de Seguros para Créditos Hipotecarios y Quirografarios de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos, los préstamos quirografarios otorgados por el Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional – ISSPOL se encuentran obligatoriamente respaldados por un seguro de saldos, cuya contratación es automática y tiene por finalidad cubrir el saldo del crédito en caso de fallecimiento o incapacidad permanente del deudor.

Por el contrario, la contratación del seguro de desgravamen respecto de dichos préstamos no es obligatoria, sino que constituye una facultad del Consejo Directivo del ISSPOL, cuya aplicación depende de una decisión expresa de dicho órgano. En este sentido, en caso de que el Consejo

15907

INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA POLICÍA NACIONAL - ISSPOL
0010621-2026
Página. 7

Directivo resuelva contratar dicho seguro, deberá observar el procedimiento previsto para el seguro de desgravamen aplicable a los préstamos hipotecarios, conforme a la normativa vigente.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 15908

Quito, D.M., 24 de marzo de 2026

Máster
Juan Carlos Vega Malo
Ministro
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. MAG-MAG-2025-0897-OF, de 29 de julio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se formularon las siguientes consultas:

“Consulta 1. ¿El contenido del artículo 12 de la decisión 804 de la CAN establece como requisito previo a la importación de plaguicidas químicos de uso agrícola, el registro de éstos ante la Autoridad Nacional Competente (Ministerio de Agricultura y Ganadería), aunque sean estos para uso propio del importador?”

Consulta 2. ¿Cuál es la prevalencia normativa entre el ítem 12.6.1 del Manual Técnico Complementario para facilitar la aplicación de la Decisión 804 de la Comunidad Andina relativa al registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola, emitido a través de la resolución 0020 de la Agencia de Regulación y Control Fitosanitario y el artículo 12 de la disposición 804 de la Comunidad Andina de Naciones?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

El informe jurídico contenido en el memorando No. MAG-CGAJ-2025-0293-M, de 28 de julio de 2025, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura y Ganadería (en adelante “MAG”), citó como fundamento los artículos 5 de la Decisión 563 del Acuerdo de Integración Subregional Andina¹ (en adelante, “Acuerdo de Cartagena”); 419, 423 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador² (en adelante, “CRE”); 2, 4, 6, 12, 13 y 39 de la Decisión 804³, que contiene el Registro y Control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola, (en adelante “Decisión 804”); 12 y 13 de la Ley Orgánica de Sanidad Agropecuaria⁴ (en adelante “LOSA”); 26 y 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados⁵ (en adelante

¹ ACUERDO DE CARTAGENA, Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino, Decisión No. 563, publicada en el Registro Oficial No. 163 de 5 de septiembre de 2003,

² CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

³ PQUA, Decisión No. 804, publicada en el Registro Oficial No. 558 de 4 de agosto de 2015.

⁴ LOSA, Publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 27 de 3 de julio de 2017.

⁵ CONVENCION DE VIENA, Publicado en el Registro Oficial No. 6 de 28 de abril de 2005.

“Convención de Viena”); 12.6 del Manual Técnico Complementario para facilitar la aplicación de la Decisión 804 de la Comunidad Andina relativa al registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola⁶ (en adelante “Resolución 020”). Con base en dicho marco normativo, el MAG concluyó, entre otros aspectos, lo siguiente:

“ (...) ii) Según lo ha establecido el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, las normas comunitarias, por su naturaleza son de aplicabilidad inmediata, efecto directo y preeminencia. Por el principio de preeminencia, las normas andinas prevalecen sobre las de derecho interno, por lo cual, los países miembros tienen las siguientes obligaciones: ‘adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de dicho Ordenamiento dentro de su ámbito territorial; y la otra, a que no se adopten medidas o se asuman conductas o se expidan actos, sean de naturaleza legislativa, judicial, o administrativa, que contraríen u obstaculicen la aplicación del derecho comunitario’.

La Comisión de la Comunidad Andina, en el ámbito de sus atribuciones, emitió la Decisión Nro. 804 el 24 de abril de 2015, por la cual se normó a nivel de los países miembros, el registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola (PQUAs) (...).

iv) En relación con el contenido de la Decisión Nro. 804 materia de este análisis; el artículo 12 dispone que ‘todo PQUA deberá estar obligatoriamente registrado ante la ANC’ (...) De lo expuesto se colige que la ANC es la entidad que por norma tiene la atribución de instituir los requisitos y las autorizaciones para la importación de PQUAs al territorio de los países miembro de la CAN.

v) La norma ut supra dispone un proceso particularizado cuando la importación se realiza para consumo interno y sin fines de comercialización. Así el artículo 39 dispone que el PQUA debe contener un registro ‘vigente y/o moléculas formuladas con antecedentes de registro en el País Miembro, según lo determine y de acuerdo a las necesidades de cada País Miembro’.

vi) Sobre la base de estas disposiciones, y en el marco de sus atribuciones, Agrocalidad ha instituido normativa complementaria al contenido a esta Decisión, siendo esta la Resolución 0020: Manual Técnico Complementario para facilitar la aplicación de la Decisión 804 de la Comunidad Andina (...).

(...) Es criterio de esta cartera de Estado, que el sentido literal de la norma dispone que, al momento de ser emitida la Decisión 804, toda las PQUAs debían ser registradas ante las ANCs de los países integrantes de la CAN. De este modo la norma dispone que toda PQUA debe tener un registro ante la ANC. No obstante, el registro, bajo el prisma de esta disposición normativa no es una condición previa a la importación cuando se trata de importaciones para uso propio (énfasis añadido).

Los requisitos previos para los importadores comerciales y experimentales están contenidos en la Decisión 804, así como en la norma complementaria -Manual técnico

⁶ RESOLUCIÓN 020 de la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario, Manual Técnico Complementario para facilitar la aplicación de la Decisión 804 de la Comunidad Andina relativa al registro y control de plaguicidas químicos de uso agrícola, publicado en el Registro Oficial No. 431 de 14 de abril de 2021.

0020, emitidos por Agrocalidad. En ese orden de ideas, el actor que requiriese importar PQUAs para consumo propio, no requiere como elemento ex ante a la importación, un registro de ese producto ante la ANC. Bástele que el producto contenga un registro ante la ANC del país de origen del PQUA. (énfasis añadido)

(...) En primer lugar, la norma andina (Decisión 804) no impone restricciones ex ante a la importación de PQUAs a actores que lo hacen para consumo propio. Inclusive, el contenido del artículo 39 dispone que ésta puede realizarse “con registro vigente y/o moléculas formuladas con antecedentes de registro en el País Miembro, según lo determine y de acuerdo a las necesidades de cada País Miembro”. Es importante en ese sentido comprender el carácter opcional que deja en prerrogativa de la ANC, solicitar un registro vigente en el país de origen de la importación, o bastarle con que el producto contenga moléculas formuladas con antecedentes de registro en el país importador. Esta discrecionalidad armoniza con el literal 12.6.1 del Manual técnico 0020; por el cual se exige para la importación de PQUAs para consumo propio (sin fines de comercialización) únicamente productos con ‘moléculas formuladas con antecedentes de registro en el Ecuador’. (énfasis añadido)

De ello, la norma internacional Decisión 804 tiene concomitancia con el Manual técnico 0020 emitido por la ANC, y no existe una antinomia que valide el contenido de la pregunta”.

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 12537, de 31 de julio de 2025, y 12780, de 21 de agosto de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Agencia de Regulación y Control Fito y Zoonosanitario (en adelante “AGROCALIDAD”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia. Dicho requerimiento fue atendido con oficio No. AGR-AGROCALIDAD/DAJ-2025-000159-OF, de 21 de agosto de 2025, ingresado en este organismo en la misma fecha y suscrito por el Director General de Asesoría Jurídica de AGROCALIDAD.

En su pronunciamiento, además de las normas ya referidas por la entidad consultante, se citó el artículo 4 del Protocolo Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena y se manifestó lo siguiente:

“En consecuencia, se reconoce que la importación para el consumo propio constituye una figura jurídica autónoma dentro del régimen andino del registro y control de PQUA, cuya finalidad es permitir el abastecimiento de insumos para el uso directo del importador, siempre que se cumpla con los requisitos que la normativa nacional disponga, sin que sea exigible el registro del producto como condición previa. (...).

Es particularmente relevante que el artículo 39 contempla dos puntos:

- 1. PQUA con registro vigente en el País Miembro, y*
- 2. Moléculas formuladas con antecedentes de registro en el País Miembro.*

Ambas figuras facultan la importación bajo la modalidad de consumo propio de acuerdo con la evaluación y autorización que, en el ámbito nacional, efectúe la ANC.

(...) En este sentido, debe resaltarse que la figura de importación para consumo propio, prevista en el artículo 39 de la Decisión 804, tiene una finalidad eminentemente social y productiva, pues se encuentra destinada al uso directo del importados y expresamente excluye cualquier propósito de comercialización o lucro (...).

En suma, la importación de PQUA para consumo propio se encuentra plenamente amparado por la Decisión 804 como una excepción legítima a la regla general de registro, y su aplicación no vulnera el ordenamiento comunitario, siempre que se cumpla con los requisitos técnicos, administrativos y de trazabilidad que cada País Miembro establezca; por lo tanto, no es necesario registrar los productos importados bajo la figura de consumo propio, pues el artículo 39 de la Decisión 804 lo habilita expresamente como mecanismo facultativo distinto al registro general.(énfasis añadido)

(...) En relación con la segunda consulta, es preciso señalar que lo que establece el artículo 4 del Protocolo Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, establece expresamente que:

‘Los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Se comprometen, asimismo, a no adoptar ni emplear medida alguna que sea contraria a dichas normas o que de algún modo obstaculice su aplicación’.

La Decisión 804, en cuanto norma comunitaria adoptada por la Comisión de la Comunidad Andina, es de aplicación directa y preferente en los Estados miembros, prevaleciendo sobre cualquier disposición interna que le sea contraria. (...).

Bajo este marco, corresponde señalar que en el caso planteado no se advierte una contradicción normativa, sino más bien una relación de complementariedad y desarrollo técnico-operativo.

(...) Esta norma nacional delimita y precisa las condiciones técnicas y administrativas para que los importadores para consumo propio – que no persiguen fines de comercialización- puedan acogerse a este régimen, estableciendo requisitos que garantizan trazabilidad, seguridad fitosanitaria y adecuación al uso autorizado.

(...) CONCLUSIONES:

- 1. La Decisión 804, por la naturaleza supranacional, prevalece sobre cualquier norma interna, conforme a la doctrina de primacía del derecho comunitario andino.*
- 2. El artículo 39 de la Decisión 804 establece expresamente el mecanismo de importación para consumo propio, que constituye una excepción al registro previo contemplado en el artículo 12.*
- 3. El numeral 12.6.1 de la Resolución 020 se limita a desarrollar los aspectos técnicos y procedimientos para su aplicación en el Ecuador, sin contradecir ni restringir el marco comunitario, por lo que ambas normas coexisten en armonía.*

4. *Las importaciones de consumo propio han sido una herramienta eficaz para los gremios y asociaciones de productores, representando un alivio frente a la falta de disponibilidad de insumos en el mercado, permitiendo el control oportuno de plagas y garantizando la continuidad productiva del país.*
5. *Los requisitos establecidos en la Resolución 020 no desconocen lo dispuesto en la Decisión 804, sino que buscan asegurar un marco de importación ordenado, seguro y trazable, que fortalezca la protección de la salud, el ambiente y la productividad agrícola nacional.*

En consecuencia, la prevalencia normativa recae en la Decisión 804, pero la Resolución 0020 constituye un instrumento de implementación técnica que viabiliza la aplicación efectiva del artículo 39 en el ámbito nacional, fortaleciendo el cumplimiento de los fines de trazabilidad, control y seguridad que inspiran la normativa comunitaria”.

De la lectura conjunta de los informes del MAG y de AGROCALIDAD se concluye que ambas entidades coinciden en señalar que, si bien la Decisión 804 establece el registro general de PQUA ante la ANC, dicho requisito no constituye condición previa cuando se trate de importaciones para consumo propio. En tales casos, resulta suficiente que el producto cuente con un registro en el país de origen o que se trate de moléculas formuladas con antecedentes de registro en el país importador, quedando a criterio de cada ANC su evaluación y autorización.

Asimismo, ambas entidades reafirman que por el principio de primacía, la Decisión 804 prevalece sobre cualquier norma interna, pero destacan que la Resolución 020 no contradice la normativa comunitaria, sino que actúa como mecanismo complementario y técnico para garantizar una importación ordenada, segura y trazable.

2. Análisis. -

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de consulta, el análisis se estructurará en dos apartados: *i) Pronunciamiento previo sobre la jerarquía de los instrumentos internacionales y su aplicación en caso de conflictos con la ley; y, ii) Disposiciones contenidas en la Decisión de la Comunidad Andina No. 804 y Resolución 0020, emitida por AGROCALIDAD.*

2.1. Pronunciamiento previo sobre la jerarquía de los instrumentos internacionales y su aplicación en caso de conflictos con la ley. -

La Procuraduría General del Estado, en oficio No. 02461, de 8 de junio de 2023, se pronunció respecto de la jerarquía y aplicación de los instrumentos internacionales en los siguientes términos:

“2.2. Aplicación de los Instrumentos Internacionales.-

En virtud de que las consultas implican necesariamente examinar las normas contenidas en instrumentos internacionales vigentes y aplicables para el estado ecuatoriano, es menester recordar el alcance y limitación de las competencias del Procurador General del Estado establecidos por la Corte Constitucional⁷; esto es, el deber de abstenerse de

⁷ Corte Constitucional, sentencia Nro. 002-09-SAN-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 565 de 08 de abril de 2009.

atender consultas que traten sobre aplicación de normas constitucionales y tratados internacionales en materia de derechos humanos, según lo previsto en el numeral 1 del artículo 436 de la CRE; limitación que no extiende a los instrumentos internacionales que regulen materias distintas a la de los derechos humanos y que deban ser considerados en el análisis de asuntos sometidos a dictamen del Procurador.

(...) El artículo 26 de la Convención de Viena contiene el principio pacta sunt servanda, en el cual se señala que 'Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe', siendo, por lo tanto una obligación de las partes el cumplimiento de dicho tratado. Reafirmando lo anterior, el artículo 27 ibidem, señala que 'Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46'; prohibiéndose el incumplimiento del tratado por razones de disposiciones de derecho interno.

Respecto de la Comunidad Andina (CAN), el 26 de mayo de 1969, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela suscribieron el Acuerdo de Cartagena, que creó la indicada Comunidad, como un mecanismo de integración subregional, con el propósito de mejorar el nivel de vida y desarrollo equilibrado de los habitantes de los Países Miembros mediante la integración y la cooperación económica y social.

El Dr. Federico Chiriboga, quien cita al Dr. Armando Pesantes García⁸ manifiesta que:

'Un tratado para su validez, tiene que ser concluido por el órgano competente del Estado o del sujeto de derecho internacional autorizado por el estatuto constitucional correspondiente para ajustar tratados. Si no es ese el caso o se omite en la confección de un tratado algún requisito legal interno fundamental, como por ejemplo la autorización legislativa, el documento resultante carece de valor y por tanto de obligatoriedad. Sin embargo, el Estado que normal y ostensiblemente conduce negociaciones que permitan suponer a la contratante que está cumpliendo con los preceptos constitucionales que regulan la materia respectiva y posteriormente aduce que el tratado resultante es constitucionalmente inválido, se hace responsable del delito contra el derecho internacional'.

(...) En concordancia con lo anterior, la Corte Constitucional mediante dictamen Nro. 006-15.DT1-CC, señaló que:

'El control de constitucionalidad no solo es necesario por las características que rigen nuestro modelo de control constitucional, sino porque a nivel internacional existen principios que deben ser observados por el Estado ecuatoriano, es así que para dar cumplimiento al principio de derecho internacional 'pacta sunt servanda', previsto por el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, es preciso que el Ecuador, previo a la ratificación de un instrumento internacional, en miras de hacer posible su aplicación de buena fe, verifique que lo pactado sea compatible con su ordenamiento interno; se debe recordar que el

⁸ Pesantes Garcia Armando, *Las Relaciones Internacionales: Derecho Diplomático y Practica Diplomática*. citado por Federico Chiriboga en su obra 'La jerarquía de los tratados internacionales en la Constitución Política de 1998'.

artículo 27 del mismo instrumento señala además que ‘un Estado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un Tratado’, haciendo del control de constitucionalidad un ejercicio indispensable para evitar la incorporación de normas inconstitucionales cuyo incumplimiento acarree responsabilidad internacional’. (...)

2.3 Jerarquía de los instrumentos internacionales y su aplicación en caso de los conflictos con la ley.-

(...) De conformidad con el artículo 425 de la CRE, el orden jerárquico de aplicación de las normas es el siguiente, ‘La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones y los demás actos y decisiones de los poderes públicos (...)’.

En concordancia con el artículo 3 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al referirse a los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria aplicables para la solución de antinomias, se prevé que: ‘Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial o la posterior’.

Por otra parte, el artículo 22 del Código Orgánico Administrativo establece que las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad y precisa que la actuación administrativa ‘será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado’.

(...) En este sentido, el artículo 3 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina establece que ‘Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores o de la Comisión y las Resoluciones de la Secretaría General serán directamente aplicables en los Países Miembros a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, a menos que las mismas señalen una fecha posterior. (...)

De lo manifestado se desprende que: i) las obligaciones contenidas en los instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador, entre ellos los derivados de la Comunidad Andina. por el principio de jerarquía prevalecen respecto de lo dispuesto en resoluciones, siendo imperativo su cumplimiento; y, ii) en atención al principio de seguridad jurídica, la administración pública debe ser respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado con anterioridad. (...)

De lo manifestado se desprende que: i) Ecuador, como suscriptor de la Convención de Viena, tiene la obligación de cumplir los acuerdos internacionales ratificados e incorporados a su ordenamiento jurídico; ii) en calidad de Estado miembro de la Comunidad Andina, debe acatar las disposiciones emanadas de este organismo internacional; iii) las obligaciones contenidas en los instrumentos internacionales ratificadas por el Ecuador, entre ellos, los derivados de la Comunidad Andina, son de cumplimiento obligatorio y, por el principio de jerarquía, prevalecen respecto de lo dispuesto en resoluciones (como aquellas emitidas por AGROCALIDAD); y, iv)

en atención al principio de seguridad jurídica, la administración pública debe actuar de manera coherente con las expectativas legítimas generadas con anterioridad.

2.2. Disposiciones contenidas en la Decisión de la Comunidad Andina No. 804 y Resolución 0020, emitida por AGROCALIDAD. -

Los requisitos aplicables a los importadores comerciales, experimentales y de uso propio se encuentran previstos en la Decisión 804 de la Comunidad Andina, así como en la Resolución 020, norma complementaria emitida por AGROCALIDAD.

El artículo 2 de la Decisión 804 establece que este instrumento:

“(...) tiene por objetivo establecer los lineamientos y procedimientos armonizados para el registro y control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola (PQUA); orientar su uso y manejo correcto en el marco de las buenas prácticas agrícolas; prevenir y minimizar riesgos a la salud y el ambiente; asegurar la eficacia biológica del producto; y, facilitar su comercio en la Subregión.”.

El artículo 4 de la misma Decisión dispone que *“El Ministerio de Agricultura de cada País Miembro o en su defecto, la entidad oficial que el País Miembro designe, será la Autoridad Nacional Competente (ANC) en materia de plaguicidas”* mientras que el artículo 6 faculta a cada País Miembro a *“adoptar las medidas técnicas, legales y demás que sean pertinentes, con el fin de desarrollar los instrumentos necesarios para cumplir los objetivos de la presente Decisión”.*

En cuanto al registro, el artículo 12 de la Decisión 804 prevé que: *“Todo PQUA deberá estar obligatoriamente registrado ante la ANC. Solamente podrá solicitar el registro de un PQUA la persona registrada conforme al Título anterior”.* De igual forma, el artículo 13 dispone que *“Para toda importación de PQUA o ingredientes activos grado técnico, el importador deberá contar con la autorización de importación otorgada por la ANC”*, y, adicionalmente, con la autorización para importar por parte del titular, salvo para los casos previstos en el Título VI de la Decisión.

El Título VI, relativo a la importación para consumo propio (sin fines de comercialización), contiene reglas específicas. El artículo 39 prescribe:

“Los Países Miembros podrán utilizar facultativamente el mecanismo de importación para consumo propio y sin fines de comercialización de PQUA con registro vigente y/o moléculas formuladas con antecedentes de registro en el País Miembro, según lo determine y de acuerdo a las necesidades de cada País Miembro

Para hacer uso de este mecanismo, el interesado debe solicitar el correspondiente registro de esta actividad ante la ANC.

Cada País Miembro podrá regular las condiciones, requisitos y demás acciones complementarias necesarias para este procedimiento. La ANC de cada País Miembro regulará, de requerirse, en coordinación con las autoridades competentes de salud y de ambiente, los requisitos, condiciones o acciones complementarias, de acuerdo con lo establecido en esta Decisión y lo que establezca el Manual Técnico Andino.

El producto importado bajo este mecanismo sólo se utilizará para el consumo propio del usuario para las actividades agrícolas que desarrolla.

Esta actividad no podrá desconocer los derechos de propiedad intelectual vigentes.”

De esta disposición se desprende que el interesado debe inscribir la actividad de importación para consumo propio ante la ANC, la cual podrá regular, en coordinación con las autoridades competentes de salud y ambiente, los requisitos y condiciones adicionales necesarios, de conformidad con la Decisión 804 y con lo dispuesto en el Manual Técnico Andino. En cualquier caso, no puede considerarse que la disposición antes transcrita establece una excepción para el requisito de que el PQUA cuente con un registro vigente o moléculas formuladas con antecedentes de registro en el País Miembro, toda vez que el mismo artículo expresamente lo prevé como un presupuesto o premisa de aplicación en su encabezado; y si se considera, además, que, cuando la misma Decisión 804 ha querido establecer un régimen excepcional al requisito de registro, lo ha hecho, de la misma forma, de manera expresa, como es el caso del artículo 54 ibidem que se cita a continuación:

“Artículo 54.- En los casos de emergencia fitosanitaria a que se refiere el artículo 31 de la Decisión 515 y que sean declarados oficialmente por los Servicios Oficiales de Sanidad Agropecuaria (SOSA), los Países Miembros podrán autorizar la importación, producción, formulación o utilización de PQUA registrados con uso específico distinto o no registrados en el país, únicamente para la combinación cultivo(s)-plaga o cultivo-plaga(s) objeto de la emergencia y mientras perdure dicha situación.

Cada País Miembro acopiará y evaluará la información necesaria para tomar la decisión relacionada con la emergencia fitosanitaria.

El monitoreo y vigilancia, así como otras actividades inherentes al destino de las cantidades no utilizadas en la emergencia, serán decididos por la ANC en coordinación con las autoridades nacionales de salud y ambiente, cuando corresponda.”

En desarrollo de estas disposiciones, el numeral 12.6 de la Resolución 020 señala que: *“La importación de plaguicidas químicos de uso agrícola para consumo propio será controlada por la Autoridad Nacional Competente, y se autorizará la importación para el cultivo que el importador produce”.*

El numeral 12.6.1 añade que, en estos casos, los importadores:

“(…) están facultados a realizar esta actividad sin fines de comercialización de plaguicidas químicos de uso agrícola con registro vigente en el país de origen (con uso aprobado para el complejo cultivo/plaga requeridos por el importador y que estén acorde al cultivo que el importador produce) y moléculas formuladas con antecedentes de registro en el Ecuador” (énfasis añadido).

De la lectura de lo anterior se aprecia que la Resolución 020 señala que están facultados para *“realizar esta actividad sin fines de comercialización de plaguicidas químicos de uso agrícola con registro vigente en el país de origen”*; sin embargo, la Decisión 804, en su artículo 39

prescribe, como se ha analizado previamente, que *“Los Países Miembros podrán utilizar facultativamente el mecanismo de importación para consumo propio y sin fines de comercialización de PQUA con registro vigente y/o moléculas formuladas con antecedentes de registro en el País Miembro”*, debiendo entenderse, por lo tanto, que el requisito para importaciones para consumo propio y sin fines de comercialización de PQUA es que estos tengan un registro vigente o moléculas formuladas con antecedente en el País Miembro, esto es, el importador.

Al respecto, el artículo 425 de la CRE establece lo siguiente:

“Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.

En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante la aplicación de la norma jerárquica superior.”

Por otra parte, el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala, en su numeral 1, lo siguiente: *“1. Reglas de solución de antinomias. - Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior.”*

De lo manifestado se desprende lo siguiente: *i)* la Decisión 804 de la CAN tiene como objeto establecer los lineamientos y procedimientos armonizados para el registro y control de Plaguicidas Químicos de Uso Agrícola (PQUA); orientar su uso y manejo correcto; prevenir y minimizar riesgos a la salud y el ambiente, así como facilitar su comercio en la Subregión; *ii)* cada País Miembro está facultado para adoptar las medidas técnicas, legales y demás que sean pertinentes, con el fin de desarrollar los instrumentos necesarios para cumplir los objetivos de la Decisión 804; *iii)* todo PQUA debe estar obligatoriamente registrado ante la ANC y, para su importación con fines comerciales o de ingredientes activos grado técnico, el importador requiere autorización expresa de la ANC y del titular del registro; *iv)* según el artículo 39 de la Decisión 804, los Países Miembros podrán utilizar facultativamente el mecanismo de importación para consumo propio y sin fines de comercialización de PQUA **con registro vigente y/o moléculas formuladas con antecedentes de registro en el País Miembro**; *v)* cada País Miembro puede regular, mediante normativa complementaria, las condiciones, requisitos y procedimientos para este tipo de importaciones; *vi)* en caso de antinomias, corresponde aplicar la jerárquicamente superior, que, en el presente análisis, es la Decisión 804.

3. Pronunciamiento.-

En atención a la primera consulta, del análisis jurídico precedente se concluye que, para la importación de plaguicidas químicos de uso agrícola, con fines comerciales, se aplican las disposiciones del artículo 12 de la Decisión 804 de la CAN que establece como requisito previo a la importación de plaguicidas químicos de uso agrícola, el registro de éstos ante la Autoridad Nacional Competente (MAG). Por su parte, en el caso de importaciones destinadas a uso propio,

resulta aplicable lo dispuesto en el artículo 39 de la misma Decisión. En tal supuesto, la importación puede efectuarse si se cuenta con un registro vigente en el País Miembro importador o, alternativamente, bastando con que el producto contenga moléculas formuladas con antecedentes de registro en el país importador, según lo determine la Autoridad Nacional Competente.

Respecto de la segunda consulta, de conformidad con lo previsto en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, los artículos 3 y 4 del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, así como el numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, y en consonancia con el principio de jerarquía normativa previsto en el artículo 425 de la Constitución de la República, en caso de contradicción normativa prevalece la Decisión 804 de la Comunidad Andina sobre el Manual Técnico Complementario aprobado mediante Resolución 020 de AGROCALIDAD, considerando, además, que esta última constituya un instrumento operativo y de implementación técnica.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Ing. Wilson Patricio Almeida Granja
**DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AGENCIA DE REGULACIÓN
Y CONTROL FITO Y ZOOSANITARIO - AGROCALIDAD**

Oficio N° 16011

Quito D.M., 31 de marzo de 2026

Abogado

Jorge Antonio Jácome Pólit

GERENTE GENERAL

**EMPRESA PÚBLICA ESTRATÉGICA CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR
(CELEC EP)**

Ciudad.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. CELEC-EP-2026-0556-OFI, de 23 de marzo de 2026, ingresado en el correo de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿En virtud de lo expuesto, señor Procurador, al existir contratos firmados por CELEC EP para generación eléctrica y una vez que constitucional y legalmente la entidad pública ha obtenido la autorización por parte de la Procuraduría General del Estado para transigir, es necesario o no obtener autorización del Directorio de CELEC EP, para suscribir el acta de mediación con los acuerdos obtenidos en las audiencias de mediación en base a los informes técnicos, financieros y jurídicos favorables elaborados por las direcciones respectivas?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1.- Antecedentes.-

El informe jurídico contenido en el memorando No. CELEC-EP-2026-1854-MEM, de 23 de marzo de 2026, suscrito por la Directora Jurídica de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador (en adelante, “CELEC EP”), citó los artículos 82, 190, 226, 227, 237, 314 y 315 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 4, 6, 9 y 11 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas² (en adelante, “LOEP”); 14, 15, 22 y 100 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); artículos 1 y 2 de la Resolución del Directorio de CELEC EP No. RD-0021-2017; y, acápites 401-02 “Autorización y aprobación de transacciones y operaciones” del Acuerdo No. 0150, que contiene las Normas de Control Interno para las Entidades, Organismos del Sector Público y de las Personas Jurídicas de Derecho Privado que dispongan de Recursos Públicos⁴ (en adelante, “Normas de Control Interno”), con fundamentos en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“V. CONCLUSIONES

(...)

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

² LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.

³ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

⁴ Acuerdo No.004-CG-2023, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 257 de 27 de febrero de 2023.

5.3 En virtud de lo expuesto, y sobre la base del análisis efectuado, se concluye que: **Una vez que la entidad pública ha obtenido la autorización de la Procuraduría General del Estado para transigir, el Gerente General, en su calidad de representante legal, se encuentra plenamente facultado para suscribir el acta de mediación correspondiente, sin que sea necesaria una autorización adicional del Directorio, siempre que el acuerdo se ajuste estrictamente a los términos autorizados y no exista disposición normativa o estatutaria expresa que establezca lo contrario.**

VI. RECOMENDACIÓN

De conformidad con el marco constitucional, legal y orgánico que regula la actuación de las entidades del sector público y, en particular, de las empresas públicas estratégicas, así como en atención a la doctrina y principios del derecho administrativo aplicables, se concluye lo siguiente:

Una vez que la **Procuraduría General del Estado, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, ha otorgado la autorización previa y favorable para transigir, dicho pronunciamiento adquiere carácter vinculante, suficiente y plenamente habilitante para que la entidad proceda a formalizar el acuerdo transaccional mediante la suscripción del acta de mediación correspondiente.** Esta autorización no solo legitima la decisión administrativa, sino que define los límites materiales, económicos y jurídicos dentro de los cuales debe concretarse la transacción.

En este contexto, **el Gerente General, como máxima autoridad ejecutiva, representante legal y titular de la administración operativa de CELEC EP, posee la competencia plena, natural y funcional para suscribir el acta de mediación, siempre que dicha actuación se ajuste estrictamente a los parámetros establecidos por la PGE.** Esta facultad deriva de:

- la naturaleza jurídica de su cargo,
- el principio de competencia administrativa,
- la unidad de representación institucional, y
- el mandato legal que asigna a las máximas autoridades la ejecución de actos administrativos derivados de decisiones habilitantes emitidas por órganos de control jurídico externo.

En virtud de ello, no resulta necesaria una autorización adicional del Directorio, pues el acto de suscripción del acta no constituye una decisión autónoma, discrecional o estratégica sujeta a aprobación colegiada, sino la materialización técnica y administrativa de una autorización ya concedida por el ente rector de la defensa jurídica del Estado. El Directorio interviene en la definición de políticas internas y, cuando corresponda, en la delimitación de competencias o en la autorización de actos que impliquen decisiones corporativas sustantivas; sin embargo, **una vez emitida la autorización de la PGE, el Gerente General ejerce una competencia derivada, vinculada y reglada, no sujeta a una nueva instancia de aprobación, salvo que:**

1. exista una norma expresa, contenida en estatutos, reglamentos internos o resoluciones

vigentes del Directorio, que establezca de manera específica la exigencia de una aprobación adicional; o

1. el acuerdo transaccional exceda los términos autorizados por la PGE, modifique sus condiciones esenciales o incorpore nuevas obligaciones que impliquen una valoración política, financiera o estratégica no prevista en la autorización.

Bajo estas consideraciones, la actuación del Gerente General debe considerarse plenamente válida, legítima y amparada por el principio de legalidad, por cuanto constituye el **cumplimiento directo de una autorización vinculante otorgada por la PGE** y se enmarca en la obligación de las autoridades de ejecutar los actos necesarios para salvaguardar los intereses públicos, garantizar la eficacia administrativa y evitar dilaciones injustificadas en la resolución de controversias.

Adicionalmente, este procedimiento contribuye a fortalecer los principios de:

- seguridad jurídica, al ejecutar un acto con respaldo normativo y técnico suficiente;
- razonabilidad y proporcionalidad, al aplicar la solución más adecuada y menos gravosa para la entidad frente al conflicto;
- eficiencia administrativa, al evitar trámites internos innecesarios que no agregan valor jurídico; y
- unidad de criterio del Estado, al actuar conforme a la interpretación y lineamientos vinculantes emitidos por la PGE.

En consecuencia, **la suscripción del acta de mediación por parte del Gerente General, una vez emitida la autorización de la PGE y siempre dentro de los límites establecidos, resulta jurídicamente procedente, plenamente válida y no requiere autorización adicional del Directorio, salvo que una disposición normativa interna vigente disponga lo contrario de manera expresa y categórica (...)** (énfasis añadido).

2.- Análisis.-

La Procuraduría General del Estado, respecto de la mediación y transacción y la autorización del procurador en los casos que exista transacción, se pronunció en el oficio No. 20719, de 17 de octubre de 2022, que en su parte pertinente analizó y concluyó lo siguiente:

“2.2. La mediación y la transacción. –

(...)

De lo expuesto se observa que: i) la mediación es un procedimiento alternativo para la solución de conflictos en el que las **partes procuran un acuerdo voluntario, que verse sobre materia transigible**; ii) la transacción, al ser un contrato bilateral, implica que exista una controversia o relación dudosa entre las partes y que, para prevenir un litigio o ponerle fin ellas se hagan “concesiones recíprocas” debidamente identificadas; y, iii) la aplicación de la ley o el cumplimiento de obligaciones, en cuanto no implique una concesión recíproca no constituye transacción.

2.3. La autorización del Procurador General del Estado en los casos en los que exista transacción.-

El capítulo II de la LOPGE, que trata sobre el patrocinio del Estado, en su artículo 5, letra f) confiere al Procurador General del Estado atribución para autorizar a las máximas autoridades de los organismos del sector público para “desistir o transigir del pleito”, cuando la cuantía sea indeterminada o mayor a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América. Por su parte, el artículo 12 *ibídem*, ubicado en el mismo capítulo de la LOPGE, trata simultáneamente sobre la transacción y el desistimiento, pese a ser dos figuras distintas, y establece:

‘Los organismos y entidades del sector público, con personería jurídica, podrán transigir o desistir del pleito, en las causas en las que intervienen como actor o demandado, para lo cual deberán previamente obtener la autorización del Procurador General del Estado, cuando la cuantía de la controversia sea indeterminada o superior a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América. Los organismos del régimen seccional autónomo no requerirán dicha autorización, pero se someterán a las formalidades establecidas en las respectivas leyes’ (el resaltado me corresponde).

(...)

Sobre el tema, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 19668 de 2 de agosto de 2022, esta procuraduría analizó y concluyó lo siguiente:

‘(...) de conformidad con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado corresponde a este organismo autorizar transacciones, esto es acuerdos en los que existan concesiones recíprocas entre las partes. En tal virtud, los acuerdos que surjan en los procesos de mediación (...) que impliquen acuerdos sobre la forma de cumplir obligaciones o la verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas en la normativa, sin que exista de por medio concesiones recíprocas, no constituye transacción y por lo tanto no requieren la autorización previa del Procurador General del Estado (...)’ (el resaltado me corresponde).

De lo manifestado se desprende que: i) el **Procurador General del Estado tiene atribución para autorizar a transigir** a las máximas autoridades de los organismos del sector público, con personería jurídica, **cuando la cuantía sea indeterminada o mayor a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América**; y, ii) la autorización del Procurador General del Estado se refiere tanto a las transacciones judiciales como extrajudiciales, sin distinción de materia y siempre que existan concesiones recíprocas entre las partes y no se refieran únicamente a la forma de cumplir obligaciones o la verificación del cumplimiento de las condiciones establecidas en la normativa.

3. Pronunciamiento.-

(...)

*En atención a los términos de su segunda consulta se concluye que, de conformidad con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado y el pronunciamiento vinculante contenido en oficio No. 19668 de 2 de agosto de 2022, **la autorización del Procurador General se reserva a las transacciones**, esto es a los acuerdos en los que existan concesiones recíprocas entre las partes, cuya cuantía sea indeterminada o superior a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América.”*

Bajo estas premisas, se reitera que el Procurador General del Estado tiene la atribución de autorizar a transigir a las máximas autoridades de los organismos del sector público con personería jurídica, sin que ello constituya una autorización, pronunciamiento o disposición emitida por la Procuraduría General del Estado para suscribir el acta de mediación.

Al respecto, el inciso segundo del artículo 20 del COA establece que “(l)os órganos y entidades públicas, con competencias de control, no podrán sustituir a aquellos sometidos a dicho control, en el ejercicio de las competencias a su cargo”.

Por otra parte, sobre el objeto de la consulta, el numeral 9 del artículo 11 de la LOEP faculta a los Gerentes Generales de las Empresas Públicas a:

“9. Iniciar, continuar, desistir y transigir en procesos judiciales y en los procedimientos alternativos solución de conflictos, de conformidad con la ley y los montos establecidos por el Directorio. El Gerente procurará utilizar dichos procedimientos alternativos antes de iniciar un proceso judicial, en todo lo que sea materia transigible”

En este sentido, respecto de los montos establecidos por el Directorio para iniciar, continuar y transigir en los procedimientos alternativos de solución de conflictos, corresponde al Gerente General cumplir las resoluciones emitidas por dicho órgano, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 11 de la LOEP.

Por otra parte, el inciso tercero del artículo 44 de la Ley de Arbitraje y Mediación (en adelante, “LAM”) establece:

*“El Estado o las instituciones del sector público **podrán someterse a mediación, a través del personero facultado para contratar a nombre de la institución respectiva. La facultad del personero podrá delegarse mediante poder**” (énfasis añadido).*

De los pronunciamientos y normativa citada se desprende que: i) la autorización del Procurador General se reserva a los acuerdos que contengan los elementos propios de una transacción; ii) corresponde a los Gerentes Generales de las empresas públicas iniciar, continuar y transigir en los procedimientos alternativos de solución de conflictos, de conformidad con la ley y los montos establecidos por el Directorio; y, iii) las instituciones del sector público pueden someterse a mediación a través del personero facultado para contratar a nombre de la institución respectiva.

3. Pronunciamento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con el artículo 20 del Código Orgánico Administrativo; los numerales 2 y 9 del artículo 11 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas; y 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, la autorización del Procurador General del Estado se reserva a las transacciones, esto es, a los acuerdos en los que existan: i) concesiones recíprocas entre las partes que pongan fin a la controversia; ii) controversia o relación dudosa entre las partes; iii) cuantía indeterminada o superior a veinte mil dólares de los Estados Unidos de América. Asimismo, cuando la Procuraduría General del Estado autoriza transacciones, ésta no se pronuncia respecto de los aspectos de orden técnico ni económico ni sobre la conveniencia de los acuerdos por estar fuera del ámbito de su competencia.

Por lo tanto, los Gerentes Generales de las empresas públicas, como parte de sus atribuciones, pueden iniciar, continuar y transigir en los procedimientos alternativos de solución de conflictos, incluida la mediación. En este sentido, al existir contratos firmados por una empresa pública y toda vez que esa empresa pública ha obtenido la autorización por parte de la Procuraduría General del Estado para transigir, no es necesario obtener autorización del Directorio de CELEC EP para suscribir – dentro de los límites establecidos por el Directorio, lo autorizado por la Procuraduría General del Estado y bajo la responsabilidad del suscriptor – el acta de mediación con los acuerdos obtenidos en las audiencias de mediación con base en los informes técnicos, financieros y jurídicos favorables elaborados por las direcciones respectivas.

Finalmente, se recuerda que, de acuerdo con lo establecido el artículo 233 de la Constitución de la República, en concordancia con el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, son de responsabilidad exclusiva de las autoridades y demás servidores de las entidades públicas las consideraciones y decisiones que tomen dentro de los procesos de mediación.

El presente pronunciamento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



www.pge.gob.ec