



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Abril 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 abril 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	02-abr-26	CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR CELEC EP TRANSIGIR	4
2	06-abr-26	ASAMBLEA NACIONAL PRINCIPALIZACIÓN DE ASAMBLEÍSTA SUSPENDIDO DE SUS DERECHOS POLÍTICOS	11
3	07-abr-26	CONSORCIO DE MUNICIPIOS AMAZÓNICOS Y GALÁPAGOS CONTRATACIÓN DE CASA DE VALORES	16
4	07-abr-26	MUNICIPIO DE AMBATO TRIBUTOS GADS	23
5	14-abr-26	MUNICIPIO DE COTACACHI CLASIFICACIÓN DE PUESTOS	32
6	15-abr-26	CONSEJO PROVINCIAL DE PICHINCHA COACTIVA	47
7	16-abr-26	CUERPO DE BOMBEROS DE QUITO RESPONSABILIDADES DEL CONSULTOR	55
8	16-abr-26	BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE GUAYAQUIL IMPORTACIÓN DE BIENES ADQUIRIDOS EN EL EXTERIOR	64
9	17-abr-26	CUERPO DE BOMBEROS DE CUENCA MANUAL CUERPO DE BOMBEROS CLASIFICACIÓN PUESTOS	74
10	17-abr-26	ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS PRÓRROGA EJERCICIO DE FUNCIONES PRESIDENTE AME	86
11	23-abr-26	SECRETARÍA TÉCNICA DE GESTIÓN INMOBILIARIA DEL SECTOR PÚBLICO - SETEGISP ARRENDAMIENTO DE BIENES INCAUTADOS	94
12	29-abr-26	MUNICIPIO DE SAMBORONDÓN CONSTRUCCIÓN DE OBRA PÚBLICA POR PARTE DE PARTICULARES	106

Oficio No. 16054

Quito, D.M., 02 de abril 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-2026-0607-OFI, de 31 de marzo de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se solicitó, respecto del oficio nro. 16011, de 31 de marzo de 2026, *“se aclare si es un requisito previo para la suscripción del acta de mediación para solucionar una controversia de un contrato suscrito por cualquier empresa pública, el obtener la autorización del Directorio, aun cuando se ha obtenido la autorización por parte del Procurador General del Estado para transigir”*.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes:

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. Con 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, la EMPRESA PÚBLICA ESTRATÉGICA CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR (en adelante, *“CELEC EP”*) 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?”

1.2. 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

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.

la Resolución del Directorio de CELEC EP No. RD-0021-2017; y, acápite 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

(…)

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

⁴ Acuerdo No.004-CG-2023, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 257 de 27 de febrero de 2023.

*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).

1.3. El pronunciamiento de esta Procuraduría, contenido en oficio No. 16011, de 31 de marzo de 2026, consideró el criterio jurídico institucional de la entidad consultante, concluyendo lo siguiente:

“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. Pronunciamiento.-

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.”

2. Pedido de aclaración. -

2.1 La solicitud de aclaración indica lo siguiente:

“De la revisión del análisis contemplado en su pronunciamiento, es claro que el Gerente General posee la atribución de iniciar, continuar y transigir en procesos alternativos de solución de conflictos siempre que se cumpla con el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado; en consecuencia, se evidencia que no existe disposición constitucional, legal o reglamentaria que exija autorización del Directorio para la suscripción de actas de mediación y de considerarse dicho particular se estaría creando una exigencia en una normativa de menor jerarquía como lo es una resolución de un cuerpo colegiado, lo cual generaría inseguridad jurídica en la actuación administrativa; siendo que el único por ley a analizar y autorizar a transigir a las máximas autoridades de los organismos del sector público con personería jurídica es el Procurador General del Estado. También es importante tomar en consideración para la presente aclaración que existe la condición de que la empresa pública a más de contar con un contrato administrativo suscrito que contemple una cláusula de solución de controversias, en la cual se ha pactado que dichas soluciones se interpongan en el Centro de Mediación de la

Procuraduría General del Estado y es dicho organismo precisamente, el ente de control que ha emitido dentro de un proceso de mediación su autorización, bajo los principios constitucionales y legales.

3. Solicitud de aclaración:

Por lo expuesto solicito se aclare si es un requisito previo para la suscripción del acta de mediación para solucionar una controversia de un contrato suscrito por cualquier empresa pública, el obtener la autorización del Directorio, aun cuando se ha obtenido la autorización por parte del Procurador General del Estado para transigir.”

3. Análisis. -

3.1. Fundamentos jurídicos del pedido.-

CELEC EP no plantea una reconsideración - en los términos del artículo 13 de la LOPGE - sino un pedido de aclaración respecto del pronunciamiento contenido en oficio No. 16011, de 31 de marzo de 2026.

Para el efecto, señala que “(...) *no existe disposición constitucional, legal o reglamentaria que exija autorización del Directorio para la suscripción de actas de mediación y de considerarse dicho particular se estaría creando una exigencia en una normativa de menor jerarquía como lo es una resolución de un cuerpo colegiado, lo cual generaría inseguridad jurídica en la actuación administrativa; siendo que el único por ley a analizar y autorizar a transigir a las máximas autoridades de los organismos del sector público con personería jurídica es el Procurador General del Estado (...)*”, y solicita que se aclare si “*es un requisito previo para la suscripción del acta de mediación para solucionar una controversia de un contrato suscrito por cualquier empresa pública, el obtener la autorización del Directorio, aun cuando se ha obtenido la autorización por parte del Procurador General del Estado para transigir*”.

3.2. Fundamentos jurídicos contenidos en el oficio No. 16011, de 31 de marzo de 2026 y conclusiones finales.-

Del texto íntegro del pronunciamiento de esta Procuraduría, contenido en oficio No. 16011, de 31 de marzo de 2026, se aprecia que se examinaron las atribuciones de los Gerentes Generales de las empresas públicas y la autorización para transigir que emite la Procuraduría General del Estado.

- 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. Por otra parte, 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. En este sentido, la aplicación de la ley o el cumplimiento de obligaciones en cuanto no implique una concesión recíproca, no constituye transacción.
- ii)* 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, 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. Así, 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.

- iii) Por otra parte, 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”**. Adicionalmente, en este sentido, el numeral 2 del artículo ibidem señala que es deber del Gerente General **“2. Cumplir y hacer cumplir la ley, reglamentos y demás normativa aplicable, incluidas las resoluciones emitidas por el Directorio”** (énfasis añadido).
- iv) En este sentido, se aprecia que los Directorios de las empresas públicas determinan montos para regular el actuar de los Gerentes Generales dentro de los procesos judiciales y procedimientos alternativos de solución de conflictos; por lo tanto, en caso de que el monto supere los límites establecidos por el Directorio, el Gerente General deberá solicitar autorización del Directorio. Sin perjuicio de lo anterior, si el Directorio autorizó o delegó al Gerente General para que contrate determinados bienes o servicios, y si llegaran a surgir controversias derivadas de la contratación antes indicada que puedan desembocar en un procedimiento judicial o uno alternativo de solución de conflictos (como la mediación), no será necesaria una nueva autorización del Directorio para iniciar, continuar, desistir o transigir respecto del procedimiento que corresponda, pues lo anterior es derivado o accesorio de la autorización inicial.

4. Ratificación del Pronunciamiento.-

Luego de analizar los argumentos planteados en el pedido de aclaración, se concluye que éstos no conducen a la modificación de las conclusiones emitidas por este organismo en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 16011, de 31 de marzo de 2026. En consecuencia, y según lo dispuesto en el cuarto inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se ratifica el contenido de dicho pronunciamiento.

Sin perjuicio de lo anterior, se indica que, si el Directorio autorizó o delegó al Gerente General para que contrate determinados bienes o servicios, y si llegaran a surgir controversias derivadas de la contratación antes indicada que puedan desembocar en un procedimiento judicial o uno alternativo de solución de conflictos (como lo es la mediación), no será necesario contar con una nueva autorización del Directorio para iniciar, continuar, desistir o transigir respecto del procedimiento que corresponda, pues dicho procedimiento se deriva de la autorización inicial que tenía como finalidad la respectiva contratación.

Finalmente, se deja sin efecto el oficio nro. 16045, de 01 de abril de 2026, por lo tanto, deberá observarse únicamente el presente oficio.

Es importante señalar que la presente ratificación debe ser entendida en su totalidad y se circunscribe exclusivamente a la interpretación y aplicación general de normas jurídicas, siendo responsabilidad exclusiva de la entidad consultante su aplicación a casos concretos. Asimismo, se enfatiza que el pronunciamiento emitido aborda únicamente la materia de la consulta original; por lo tanto, esta Procuraduría no se ha pronunciado respecto de ningún contrato ni procedimiento de mediación específico.

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° 16094

Quito, D.M., 06 de abril de 2026

Master
Niels Anthonez Olsen Peet
PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL
Ciudad.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. AN-PR-2026-0006-O, de 3 de marzo de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al siguiente día, se formularon las siguientes consultas:

“¿Es jurídicamente viable que una persona electa como asambleísta, sancionada por el Tribunal Contencioso Electoral con la suspensión de sus derechos políticos, de acuerdo con los artículos 14 y 280 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, ejerza sus funciones una vez que dicha suspensión haya sido legalmente levantada, cuando se hubiere efectuado una principalización de manera definitiva a una o un asambleísta suplente o alterno en su lugar, de conformidad con los artículos 112 y 114 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y por lo tanto se encuentre ejerciendo todos los derechos, deberes y atribuciones establecidos en el ordenamiento jurídico ecuatoriano para una o un asambleísta?”

Y, en caso de ser su respuesta afirmativa: ¿Cuál es el procedimiento constitucional y legal aplicable para cesar en funciones a una o un asambleísta principalizado de manera definitiva que no se encuentre inmerso en una de las causales previstas en el artículo 115 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y a qué organismo le corresponde realizarlo cuando no se prevé atribución expresa para la Asamblea Nacional y/o el Consejo Nacional Electoral de acuerdo con los artículos 120 y 219 de la Constitución de la República del Ecuador?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se depende que:

El informe jurídico No. IJ-CGAJ-2023-2025-035, de 3 de marzo de 2026, suscrito por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica de la Asamblea Nacional (en adelante, “AN”) citó, como principales fundamentos, los artículos 64, 118, 119, 219 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 1, 4, 6, 9, 14 numeral 18, 112, 114 y 115 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa² (en adelante, “LOFL”); 1 de la Ley Interpretativa del Artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público³ (en adelante, “LILOSEP”); 14, 25 numerales 1 y 12, 81, 95 numeral 2, 165 y la Disposición General Octava de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia⁴ (en adelante, “LOD”); y, 23 de la Convención

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

² LOFL, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 de 27 de julio de 2009.

³ LILOSEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 651 de 01 de marzo de 2012.

⁴ LOD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 578 de, 27 de abril de 2009.

Americana sobre los Derechos Humanos⁵ (en adelante, “Pacto de San José de Costa Rica”). Con base en dichas normas concluyó lo siguiente:

“III.- CONCLUSIONES:

3.1 Del análisis sistemático de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador en consonancia con lo previsto en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, se desprende que la posesión de las autoridades electas forma parte integrante de la etapa final del proceso electoral y constituye una atribución privativa del Consejo Nacional Electoral, que se supedita al ejercicio de los derechos políticos de la autoridad electa, como el elemento esencial de la representatividad que amerita un cargo de dicha naturaleza. En tal virtud, ningún órgano de la Función Legislativa puede sustituir, anticipar, convalidar ni asumir una competencia que el ordenamiento jurídico ha reservado de manera expresa al organismo electoral, so pena de vulnerar el principio de legalidad y régimen de competencias respectivo.

3.2 En ese sentido, el pleno ejercicio de los derechos políticos constituye un presupuesto jurídico indispensable tanto para la inscripción válida de candidaturas como para el acceso y permanencia en cargos de elección popular, su eventual suspensión únicamente procede en los supuestos expresamente previstos en el artículo 14 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, y como consecuencia de una decisión judicial ejecutoriada y debidamente comunicada al órgano electoral competente, lo que evidencia su carácter excepcional, reglado y no discrecional. (...)

3.3 Por su parte, la principalización de las y los asambleístas, sea provisional o definitiva, constituye un mecanismo interno de reemplazo regulado por la Ley Orgánica de la Función Legislativa y corresponde exclusivamente al ámbito competencial de la Asamblea Nacional¹⁴, conforme con las causales taxativamente previstas en la ley. Por tanto, no puede derivar de decisiones administrativas externas ni de interpretaciones extensivas, sino únicamente de la verificación objetiva de las causales legales de ausencia temporal o cesación definitiva de funciones del titular, debidamente posesionado por el organismo electoral.

3.4 En tal sentido, la principalización definitiva conlleva que la o el asambleísta suplente o alterno ejerza la titularidad y la totalidad de los derechos inherentes a dicha calidad, y también, quedará sujeto a las mismas restricciones y prohibiciones aplicables a las y los asambleístas principales, conforme con lo previsto en la Constitución de la República del Ecuador y en la presente Ley; es decir, esto implicaría el ejercicio de las funciones legislativas hasta la finalización del período para el cual fue electo o electa o en caso de incurrir en alguna de las causas previstas en el artículo 115 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, lo expuesto, en virtud del principio de legalidad y seguridad jurídica que rigen el actuar de la Administración Pública” (énfasis corresponde al texto original).

⁵ 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.

2. Análisis.-

El inciso primero del artículo 99 de la LOD señala que “Las candidaturas pluripersonales se presentarán en listas completas con candidatos principales y sus respectivos suplentes”, precisando que las listas se conformarán paritariamente con secuencia de mujer - hombre u hombre - mujer hasta completar el total de candidaturas principales y suplentes (lo subrayado me corresponde).

Por otra parte, el primer inciso del artículo 165 de la LOD establece que las autoridades electorales proclamarán electas o electos “como principales a quienes hubieren sido favorecidos con la adjudicación de puestos; y como suplentes de cada candidata o candidato principal electo, a quienes hubieren sido inscritos como tales” (lo subrayado me corresponde).

Así, el artículo 1 de la LILOSEP, que interpreta el inciso quinto del artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público⁶ (en adelante, “LOSEP”), dispone: *“Interprétese el inciso quinto del artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público en el siguiente sentido: el régimen especial de administración de personal señalado en el inciso quinto del artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público se refiere al conjunto de disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, así como también a los reglamentos específicos y resoluciones que expida el Consejo de Administración Legislativa. En consecuencia, las y los Asambleístas y las y los servidores de la Función Legislativa se regirán imperativamente por la Ley Orgánica de la Función Legislativa y las resoluciones del Consejo de Administración Legislativa, que en materia de remuneraciones no sobrepasarán los techos máximos remunerativos fijados por el Ministerio de Relaciones Laborales para el sector público en general.”*

Al respecto, el artículo 12 de la LOFL señala que son funciones y atribuciones del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional, entre otras, la siguiente: *“11. Principalizar a las o los asambleístas suplentes y alternos de las y los asambleístas”*. Concordante, el artículo 14 ibidem prevé que el Consejo de Administración Legislativa ejercerá, entre otras, la siguiente función: *“18. Principalizar, de manera provisional, al asambleísta suplente o alterno según corresponda, sin necesidad de excusa del principal, en casos de ausencia temporal de un o una asambleísta principal por causa judicial debidamente documentada. Mientras dure esta ausencia temporal, el asambleísta principal no percibirá remuneración”*.

Por consiguiente, es claro que es atribución de la o el Presidente de la Asamblea Nacional y del Consejo de Administración Legislativa, según corresponda de acuerdo con la LOFL, principalizar a los asambleístas suplentes o alternos; facultad que debe ser ejercida dentro del marco de la normativa nacional vigente. En ese sentido, las consideraciones y decisiones que se tomen en el ejercicio de sus competencias son de exclusiva responsabilidad de ellos.

Por otro lado, el inciso primero del artículo 112 de la LOFL dispone que en caso de “ausencia temporal o definitiva, en las sesiones del Pleno de la Asamblea Nacional o en las comisiones especializadas, (...) los asambleístas principales serán reemplazados por sus suplentes y, en ausencia o imposibilidad de asistir de estos, por sus alternos” (lo subrayado me corresponde). Al respecto, el inciso segundo del artículo ibidem prevé que “Las y los asambleístas suplentes y alternos, mientras no sean principalizados, de forma permanente, podrán ejercer todos sus derechos y no se les aplicará las restricciones o prohibiciones que rigen para las y los asambleístas principales, previstas en la Constitución y esta ley.” El inciso noveno del citado artículo agrega que “Las y los asambleístas

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

reemplazantes, cuando actúen como principales, tendrán los mismos derechos, deberes y atribuciones que las y los asambleístas principales detallados en esta Ley y en los reglamentos internos. Contarán con total apoyo de los equipos técnicos de las comisiones, personal administrativo de la Asamblea Nacional y del equipo de despacho del asambleísta principal, para desempeñar de forma correcta su trabajo”. Así, la principalización definitiva o permanente conlleva que la o el asambleísta ejercerá la titularidad y la totalidad de los derechos inherentes a dicha calidad y quedará sujeto a las mismas restricciones y prohibiciones aplicables a las y los asambleístas principales. En este sentido, la principalización definitiva de las y los asambleístas suplentes o alternos garantiza la continuidad del órgano legislativo, asegurando que la labor parlamentaria continúe sin interrupciones. Asimismo, se recuerda que, de acuerdo con los artículos 237 de la CRE y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, la Procuraduría General del Estado no se pronuncia ni conoce casos en concreto; por el contrario, los pronunciamientos que esta entidad emite versan exclusivamente sobre la inteligencia o aplicación de normas jurídicas en abstracto; por lo tanto, si una persona se siente perjudicada o afectada por decisiones adoptadas por autoridades administrativas, ésta podrá iniciar las acciones administrativas o judiciales que considere oportunas.

En armonía con lo indicado, el inciso primero del artículo 167.1 de la LOD establece que: *“En caso de ausencia o imposibilidad de asistir de los respectivos suplentes de los asambleístas (...), la secretaria del órgano respectivo convocará a aquellos candidatos principales y suplentes que sigan en la lista en el orden de votación”* (lo subrayado me corresponde).

Sobre el tema, con oficio No. 00147, de 20 de febrero de 2015, esta Procuraduría concluyó lo siguiente:

“Por lo expuesto, en atención a sus consultas se concluye que por mandato del artículo 112 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, los asambleístas principales son reemplazados por sus suplentes por lo que, en el evento de que se produzca la ausencia definitiva de un asambleísta principal, de conformidad con el artículo innumerado añadido a continuación del artículo 167 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia, le subroga su respectivo suplente” (lo subrayado me corresponde).

De lo anotado se observa que: *i)* las candidaturas pluripersonales se presentan en listas completas con candidatos principales y sus respectivos suplentes, debiendo las autoridades electorales proclamar como principales a quienes hubieren sido favorecidos con la adjudicación de puestos, y como suplentes a quienes hubieren sido inscritos como tales; *ii)* de acuerdo con la LOFL, es facultad del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional y del Consejo de Administración Legislativa, según corresponda, principalizar a las y los asambleístas suplentes o alternos; *iii)* de acuerdo con la LOFL, en caso de ausencia definitiva de los asambleístas principales, estos deben ser reemplazados por sus suplentes y, en ausencia o imposibilidad de asistir aquellos, por sus alternos; *iv)* los asambleístas reemplazantes, cuando actúen como principales, tienen los mismos derechos, deberes y atribuciones que los asambleístas principales; y, *v)* la principalización definitiva de las y los asambleístas suplentes o alternos garantiza la continuidad del órgano legislativo, asegurando que la labor parlamentaria continúe sin interrupciones.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 165, 167, 167.1 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; y, 1 y 112 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa,

cuando se ha producido la principalización permanente o definitiva de una o un asambleísta suplente o alterno, este asume la titularidad del cargo y ejerce plenamente los derechos, deberes, atribuciones, restricciones e incompatibilidades aplicables a las y los asambleístas principales, debiendo desempeñar el cargo hasta la terminación del periodo para el cual fue electo.

En cuanto a la segunda interrogante formulada, esta Procuraduría se abstiene de emitir pronunciamiento, por cuanto la misma no se circunscribe a la inteligencia o aplicación general de normas jurídicas, sino que implica determinar actuaciones o decisiones institucionales específicas que correspondería adoptar a los órganos competentes en el ejercicio de sus atribuciones.

Por otra parte, se precisa que esta Procuraduría, en virtud de las atribuciones previstas en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, no se encuentra facultada para calificar, validar, examinar, ni emitir criterios respecto de la aplicación a cualquier caso concreto o particular de la atribución exclusiva del Presidente o Presidenta de la Asamblea Nacional o del Consejo de Administración Legislativa para principalizar a las y los asambleístas suplentes o alternos.

El presente pronunciamiento es obligatorio para las entidades que conforman la Administración Pública y se circunscribe estrictamente a la interpretación, inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, en un contexto abstracto y normativo, sin referirse a casos concretos. En tal virtud, este criterio no comporta, en ningún caso, una determinación directa sobre situaciones fácticas específicas.

Consecuentemente, la utilización, adaptación y aplicación de lo aquí expuesto a casos institucionales específicos constituye una atribución exclusiva de cada Administración Pública, que deberá valorar, bajo su propia responsabilidad, las circunstancias particulares, los elementos de hecho concurrentes y las implicaciones jurídicas derivadas de su decisión. En este sentido, el presente pronunciamiento provee los lineamientos normativos generales que orientan la actuación administrativa; sin embargo, la determinación final sobre su implementación, alcance concreto y efectos jurídicos corresponde exclusiva e ineludiblemente a la entidad que lo aplica, quien es la única responsable por las decisiones que adopte en ejercicio de sus competencias.

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **16106**

Quito, D.M., **07 ABR 2026**

Ingeniero
Rómulo César Castro Wilcapi
PRESIDENTE DEL DIRECTORIO
CONSORCIO DE MUNICIPIOS AMAZÓNICOS Y GALÁPAGOS - COMAGA
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. 050-P-COMAGA-2026, de 3 de marzo de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿Tomando en consideración los artículos 3, 4, 11, 37, 56, 57 y 58 del Libro II del Código Orgánico Monetario y Financiero (Ley de Mercado de Valores) y, en virtud de los artículos 39, 41, 48 y 50 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la contratación de una casa de valores para la intermediación, corretaje o colocación de valores en el mercado bursátil será realizada a través de la contratación de servicios especializada sujeta obligatoriamente al procedimiento de consultoría previsto en la LOSNCP y su Reglamento; o, mediante procedimiento común de servicios, en tanto que se trata de un encargo por comisión para la ejecución de órdenes de compra o venta de valores, actividad que no implica la prestación de servicios de consultoría ni la elaboración de estudios, informes técnicos o proyectos?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

El informe jurídico contenido en el Oficio No.08-AJ-COMAGA-2026, de 3 de marzo de 2026, suscrito por el Asesor Jurídico del Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (en adelante, “COMAGA”), citó los artículos 39, 41, 48 y 50 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante, “LOSNCP”); numeral 9 del artículo 3 del Reglamento General de la LOSNCP (en adelante, “RGLOSNCP”); 3, 4, 11, 56, 57 y 58 del Código Orgánico Monetario y Financiero (en adelante, “COMF”); 3 y 6 de la Codificación de Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria (en adelante, “Codificación de la JPRFM”); 444 del Código de Comercio (en adelante, “CComercio”); pronunciamiento previo emitido por la Procuraduría General del Estado contenido en el oficio No. 14266, con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“5. ANÁLISIS. -

(...) de acuerdo con las definiciones constantes en la LOSNCP y su Reglamento, la contratación de servicios especializada está orientada a actividades de CONSULTORÍA, lo cual, según el criterio del suscrito, difiere con el rol que desempeña una casa de valores, en una operación de negociación bursátil (compra y venta de Bonos del Estado u otro título



valor)

La intermediación bursátil, por la cual, una casa de valores actúa como comprador o vendedor de valores inscritos en el Catastro Público de Mercado de Valores, se sujeta a las normas de la comisión mercantil, toda vez que, la casa de valores, en su calidad de comisionista, se limita a ejecutar órdenes de compra o venta, por cuenta y orden de su comitente (cliente).

Por lo tanto, es muy importante diferenciar lo que supone un servicio de consultoría, frente al cumplimiento de un encargo a cambio de una retribución económica:

- El artículo 58 de la LEY DE MERCADO DE VALORES, enlista todas las facultades que tienen las casas de valores. Dentro de las cuales destacan – dentro del presente contexto – particularmente dos:

‘1. Operar, de acuerdo con las instrucciones de sus comitentes, en el mercado bursátil;
5. Dar asesoría, información y prestar servicios de consultoría en materia de negociación y estructuración de portafolios de valores, a personas naturales y/o jurídicas del sector privado y a instituciones del sector público’

- Al respecto, no se puede interpretar como una sola actividad los servicios de OPERACIÓN y CONSULTORÍA que están facultadas a realizar las Casas de Valores, que la propia Ley de Mercado de Valores, distingue, puesto que:

- Operar, de acuerdo con las instrucciones de sus comitentes, en el mercado bursátil, responde a la actuación de la Casa de Valores como comprador o vendedor de títulos valores inscritos en el Catastro Público de Mercado de Valores, en representación de un cliente. Teniendo entre otros documentos principales de soporte de la operación: Contrato de comisión mercantil, Órdenes de negociación, liquidaciones, etcétera.

Por otro lado, dar asesoría, información y prestar servicios de consultoría en materia de negociación y estructuración de portafolios de valores, a personas naturales y/o jurídicas del sector privado y a instituciones del sector público, responde – por señalar un ejemplo - al servicio de estructuración que la Casa de Valores realiza para la entidad contratante, entregando PRODUCTOS FINALES según el tipo de título valor cuya estructuración se contrata, tales como: Estudio financiero del cliente, Prospecto de oferta pública, instrumentación de la oferta pública, etcétera.

(...)

7. POSICIÓN INSTITUCIONAL . –

Por lo expuesto, consideramos que, la prestación de **servicios de intermediación, negociación, corretaje o colocación de valores, no implica por sí misma, la elaboración de estudios, informes técnicos, sino la ejecución de órdenes de compra o venta.** En este sentido, la casa de valores únicamente actúa como intermediaria, sin que su actuación suponga la prestación de un servicio de consultoría.

La legislación de mercado de valores ya distingue expresamente las facultades de operar valores y las de prestar servicios de asesoría, lo que evidencia que se trata de dos servicios diferenciados y no equivalentes.



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

16106

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

CONSORCIO DE MUNICIPIOS AMAZÓNICOS Y GALÁPAGOS
02337-2026-DNC-JL
Página. 3

Si bien, las casas de valores pueden prestar servicios de consultoría, estructuración, esta es distinta, autónoma respecto de la intermediación propiamente dicha, que es netamente operativa.

Por consiguiente, debido a la naturaleza de la intermediación bursátil (negociación, colocación de valores) esta encaja en un procedimiento común de servicios que se puede realizar tanto por ínfima cuantía para montos menores o iguales a USD. 10.000 o por licitación de servicios (Art. 48 LOSNCP) para montos superiores a USD. 10.000.

Cabe indicar que, el SERCOP, inclusive, mantiene habilitados los Códigos Clasificadores de Productos (CPC) para el servicio de Corretaje y para servicios de asesoramiento financiero para calificación en bolsa de valores (...).

2. Análisis. -

Con relación a la elección del tipo de procedimiento para contratar “servicios de intermediación, negociación, corretaje o colocación de valores”, específicamente respecto de si dicha contratación debe instrumentarse como consultoría o como una prestación de servicios, es preciso considerar que 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 prevé 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: “La entidad contratante será la responsable de definir adecuadamente el objeto de contratación, y de elegir el procedimiento de contratación más adecuado” para la obtención del mejor costo de la contratación.

En este contexto, el numeral 22 del artículo 3 del RGLOSNCP define al objeto de contratación en los siguientes términos:

“22. Objeto de contratación: Es el bien, obra o servicio, incluidos los de consultoría, que se van a adquirir o arrendar (bienes), a ejecutar (obras) o a prestar (servicios), por parte de las entidades contratantes, a través de una relación jurídica contractual, con identificación de tiempo, lugar, modo, circunstancias y demás características o cláusulas que se pacten” (énfasis añadido).

Al efecto, para distinguir entre la prestación de un servicio o una consultoría, los numerales 4, 9 y 31 del artículo 3 del RGLOSNCP define a los servicios estandarizados, a la consultoría y al servicio en general, en los siguientes términos:

RGLOSNCP Artículo 3.- Definiciones	
“4. Bienes y servicios estandarizados: Los bienes y servicios estandarizados son aquellos que, a pesar de tener diferentes diseños o características descriptivas, tienen características técnicas uniformes,	“9. Consultoría: Se refiere a la prestación de servicios profesionales especializados no estandarizados, que tengan por objeto <u>identificar, auditar, planificar, elaborar o evaluar estudios y proyectos de desarrollo, en</u>

<p><i>patrones de desempeño y calidad similares o iguales, permitiendo su adquisición en condiciones estandarizadas u homogéneas” (énfasis añadido).</i></p> <p><i>“31. Servicio (en general): Prestaciones de hacer, consistentes en el desarrollo de una actividad o labor temporal, que realiza un contratista, para atender una necesidad de la entidad contratante, pudiendo estar sujeta a resultados para considerar terminada tal prestación” (énfasis añadido).</i></p>	<p><i>sus niveles de pre factibilidad, factibilidad, diseño u operación; además, comprende la supervisión, fiscalización, auditoría y evaluación de proyectos ex ante y ex post, el desarrollo de software o programas informáticos así como los servicios de asesoría y asistencia técnica, consultoría legal que no constituya parte del régimen especial, elaboración de estudios económicos, financieros, de organización, administración, auditoría, investigación y evaluación de la conformidad o certificación” (énfasis añadido).</i></p>
--	--

Por otra parte, el artículo 48 de la LOSNCP define a la licitación como “un procedimiento de contratación que se utilizará para la adquisición de bienes, obras, y servicios, exceptuando los de consultoría, cuando la subasta inversa electrónica no sea el procedimiento idóneo, y el bien o servicio no se encuentre en el Catálogo Electrónico”. En este sentido, el artículo 47 ibidem señala que para “la adquisición de bienes y servicios que no consten en el Catálogo Electrónico, las entidades contratantes podrán realizar subastas inversas electrónicas en las cuales los proveedores de bienes y servicios pujan hacia la baja el precio ofertado, por medios electrónicos a través del Portal de Contratación Pública, en el cuál quedarán registrados los resultados de la puja y el proveedor adjudicado”; y, el artículo 50 establece que se podrá contratar bajo la modalidad de ínfima cuantía “Se podrá contratar bajo esta modalidad las contrataciones para la adquisición de bienes o prestación de servicios, incluidos los de consultorio, o contrataciones de obra cuya cuantía sea igual o inferior a diez mil dólares de los Estados Unidos de América (USD \$10.000); siempre que no consten en el Catálogo Electrónico”.

De las referidas definiciones se desprende que el servicio se orienta a la ejecución de una actividad o labor temporal bajo parámetros generales, para satisfacer una necesidad concreta de la entidad, mientras que la consultoría tiene como finalidad la generación de conocimiento técnico o estratégico, como estudios, diagnósticos, planificación, etc.

Desde esta perspectiva, la entidad contratante es responsable de identificar la generalidad o el nivel técnico de la asistencia que requiera y, posteriormente, seleccionar el código del Clasificador Central de Productos (en adelante, “CPC”) que se relacione con dicha contratación. En ese sentido, esta Procuraduría se ha pronunciado en el oficio No. 07744, de 10 de julio de 2024, en los siguientes términos:

“(…) Por lo antes expuesto, se puede inferir que existe una relación directa entre el objeto de contratación, la selección del código CPC, y la elaboración del PAC.

(…) iii) el objeto contractual guarda relación directa con el código CPC y el área requirente de la entidad contratante debe seleccionar el código CPC que se relacione al objeto de contratación”.

Si bien el oficio No. 07744 realizó su análisis con base en normativa actualmente derogada, sus consideraciones respecto del CPC se encuentran recogidas en el RGLOSNCPP. Así, los incisos tercero

y cuarto del artículo 72 ibídem disponen que, en la definición del objeto de contratación, el área requirente deberá:

“(...) en uso de las herramientas informáticas del Portal de Contratación Pública, deberá seleccionar el código del Clasificador Central de Productos -CPC que se relacione al objeto de la contratación, y garantizará que no se excluya arbitrariamente a proveedores por el uso erróneo de un CPC específico o la omisión en el uso de un CPC cuando éste se encuentre oculto dentro de la descripción de las especificaciones técnicas o términos de referencia del procedimiento de contratación.

“Cuando un procedimiento de contratación incluya la adquisición de bienes, obras y servicios incluidos los de consultoría, simultáneamente, el CPC escogido por la entidad deberá ser aquel que represente el mayor porcentaje del presupuesto referencial, en función del instrumento de determinación del presupuesto referencial realizado por la entidad contratante” (énfasis añadido).

Por lo tanto, cuando un procedimiento de contratación incluya simultáneamente servicios y servicios de consultoría, la entidad contratante deberá analizar técnicamente y seleccionar el código CPC que corresponda al componente que represente el mayor porcentaje del presupuesto referencial.

En este sentido, de conformidad con el numeral 27 del artículo 3 del RGLOSNCPE, el presupuesto referencial constituye el “(m)onto del objeto de contratación determinado por la entidad contratante en la fase preparatoria que deberá tener sustento de análisis de mercado; antes de esto el presupuesto será estimado.”

En línea con la consulta, es preciso considerar que el Libro II del COMF, en su Título XII “De las casas de valores”, Capítulo I “Disposiciones Generales”, regula la naturaleza y operación de las casas de valores¹. En este sentido, el artículo 58 se refiere a las facultades de las casas de valores y, de manera principal, determina en sus numerales 1 y 5 lo siguiente:

“1.- Operar, de acuerdo con las instrucciones de sus comitentes, en el mercado bursátil;

(...) 5.- Dar asesoría, información y prestar servicios de consultoría en materia de negociación y estructuración de portafolios de valores, a personas naturales y/o jurídicas del sector privado y a instituciones del sector público, de conformidad con esta Ley;” (énfasis añadido).

En el mismo orden de ideas los literales a), b) y c) del artículo 37 del Libro II del COMF establecen que, para efectos de negociaciones bursátiles, las instituciones del sector público deberán observar lo siguiente:

“a) Las instituciones financieras del sector público, el ente rector de las finanzas públicas, el Banco Central del Ecuador, las instituciones no financieras del sector público que de

¹ Artículo 3 de la Codificación de Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria, Libro Segundo, Tomo IX, en la Sección II “Contratación y selección de las casas de valores, compañías calificadoras de riesgo y administradoras de fondos y fideicomisos”: “Art. 3.- Contratación: La selección, calificación y contratación de las casas de valores, calificadoras de riesgo y administradoras de fondos y fideicomisos estará a cargo de la máxima autoridad de la entidad del sector público o su delegado, acorde a las disposiciones contenidas en sus propias leyes y en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Sin perjuicio de lo expuesto, las entidades del sector público que contraten los servicios de las empresas antes referidas, deberán cumplir con el procedimiento de calificación y selección previsto en el presente Capítulo”.



conformidad con la ley estén obligadas a calificar a un funcionario o empleado para que realice operaciones bursátiles y aquellas que en consideración al volumen de sus transacciones sean expresamente autorizadas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, podrán realizar operaciones bursátiles por medio de Casas de Valores o a través de funcionarios o empleados calificados para el efecto por las bolsas de valores, quienes actuarán exclusivamente a nombre de las mismas o de otras instituciones del sector público, de conformidad con las normas previstas en esta Ley.

b) Las demás entidades del sector público que no se encuentren dentro de aquellas previstas en el literal anterior, podrán efectuar sus operaciones bursátiles por intermedio de funcionarios o empleados de otras instituciones del sector público, debidamente calificados para el efecto por las bolsas de valores o por intermedio de Casas de Valores.

c) La contratación de Casas de Valores autorizadas en los dos literales anteriores, deberá efectuarse en virtud de una calificación que al menos considerará: condiciones de costo; capacidad jurídica, técnica y financiera y, seguridad del intermediario; además de los requisitos que establezca mediante normas de carácter general la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera” (énfasis añadido).

Por otra parte, respecto de la negociación de títulos valores en la Bolsa de Valores, y de conformidad con lo previsto en el artículo 37 de la Ley de Mercado de Valores, en el oficio No. 06938, de 3 de diciembre de 2019, esta Procuraduría concluyó lo siguiente:

“Por lo expuesto, con relación a la consulta formulada por el CONGOPE, se concluye que, en virtud de la autonomía financiera que el numeral primero del artículo 5 del COOTAD reconoce a los GAD, y considerando que el artículo 172 de ese Código incluye a la renta de inversiones entre los ingresos propios de la gestión de esas entidades, al amparo del primer inciso del artículo 37 del Libro II del Código Orgánico Monetario y Financiero y de la Ley de Mercado de Valores, los GAD provinciales se encuentran facultados para realizar inversiones de recursos financieros para adquirir y negociar bonos del Estado, atendiendo los principios previstos en el inciso segundo de dicha norma”

Este criterio se alinea con la normativa especializada aplicable al mercado de valores. En efecto, la Codificación de Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria, Libro Segundo, Tomo IX, en la Sección II “Contratación y selección de las casas de valores, compañías calificadoras de riesgo y administradoras de fondos y fideicomisos”, establece en su artículo 3:

“Art. 3.- Contratación: La selección, calificación y contratación de las casas de valores, calificadoras de riesgo y administradoras de fondos y fideicomisos estará a cargo de la máxima autoridad de la entidad del sector público o su delegado, acorde a las disposiciones contenidas en sus propias leyes y en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Sin perjuicio de lo expuesto, las entidades del sector público que contraten los servicios de las empresas antes referidas, deberán cumplir con el procedimiento de calificación y selección previsto en el presente Capítulo”.

De la normativa analizada se desprende que: i) en todo proceso de contratación pública corresponde a la entidad contratante identificar y justificar la necesidad de contratación, definir el objeto de contratación y, elegir el procedimiento de contratación correspondiente; ii) la consultoría consiste en

la prestación de servicios profesionales especializados no estandarizados que tienen como objeto, entre otros, identificar, auditar, planificar, elaborar o evaluar estudios y proyectos de desarrollo, supervisar, fiscalizar, auditar y evaluar proyectos ex ante y ex post, desarrollar software o programas informáticos y prestar servicios de asesoría y asistencia técnica *iii*) en atención a lo dispuesto en los numerales 1 y 5 del artículo 58 del Libro II del COMF, las casas de valores se encuentran facultadas tanto para operar en el mercado bursátil como para brindar asesoría, información y servicios de consultoría en materia de negociación y estructuración de portafolios de valores a instituciones del sector público.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 39, 48, 50 de la LOSNCP; 3 del RGLOSNCP; 37 y 58 del Libro II del COMF; y, 3 de la Codificación de Resoluciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria, Libro Segundo, Tomo IX, para la contratación de una casa de valores para la intermediación, corretaje o colocación de valores en el mercado bursátil se deben aplicar – según corresponda – los procedimientos de contratación pública del régimen común de servicios (exceptuando el de consultoría, pues el objeto de este se circunscribe a actividades distintas de la intermediación, corretaje o colocación de valores en el mercado bursátil).

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. **16107**

Quito, D.M., **07 ABR 2026**

Magíster
Diana Guadalupe Caiza Telenchana

Alcaldesa

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE AMBATO

Ambato. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. DA-DC-25-0689, de 7 de noviembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformuló la consulta inicialmente presentada a través del oficio No. DA-DC-25-0526, de 9 de septiembre de 2025, en los siguientes términos:

“De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 556 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), ¿los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen facultad para modificar, mediante ordenanza, el porcentaje del impuesto del 10% sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, pudiendo establecer un valor mayor o menor, al no señalar la norma un límite porcentual específico?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

Mediante oficio No. DA-DC-25-0526, de 9 de septiembre de 2025, ingresado en la Dirección Regional de la Procuraduría en Chimborazo el 15 de octubre de 2025, se requirió la absolución de una consulta respecto de la cual, mediante oficio No. 13571, de 22 de octubre de 2025, esta Procuraduría solicitó su reformulación. Al respecto, se recibió como respuesta el oficio No. DA-DC-25-0689, de 7 de noviembre de 2025, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el mismo día, sin embargo, en virtud de que no se adjuntó el informe jurídico, éste fue requerido mediante oficio No. 13876, de 13 de noviembre de 2025.

Dicho requerimiento fue atendido mediante oficio No. DA-DC-25-0723, de 21 de noviembre de 2025, que adjuntó el informe jurídico contenido en el oficio No. GADMA-PS-2025-3392-OF/2025-66560, de 17 de noviembre de 2025, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Ambato (en adelante, “GAD Ambato”), dentro del cual se citaron los artículos 82, 226, 227, 238, 240, 301 y 424 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 3 y 5 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); 492 y 556 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y

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 3 de octubre de 2025.

Descentralización³ (en adelante, “COOTAD”); 3, 5, 13 y 14 del Código Tributario⁴ (en adelante, “CT”), 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁵ (en adelante, “LOCGE”); 3.2.5 y 3.2.5.4 del Estatuto Orgánico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Ambato (en adelante, “Estatuto GAD Ambato”)⁶. Con base en dicha normativa, analizó y concluyó lo siguiente:

“3. Análisis.-

(...) el COOTAD, en su artículo 556 determina que el impuesto sobre las utilidades y plusvalía será del 10% y que ese porcentaje se podrá modificar mediante Ordenanza; lo cual sería contradictorio a lo dispuesto tanto en la Constitución de la República del Ecuador como en el Código Tributario, normas en las que se determina que solo por Ley se puede modificar impuestos, en este caso el porcentaje del cobro del Impuesto a la Utilidades y Plusvalía (el subrayado me pertenece).

Así mismo, el artículo 492 del COOTAD que señala: ‘Las municipalidades y distritos metropolitanos reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos (...); claramente establece este artículo que por ordenanza se reglamentará el cobro de los tributos, es decir la forma en la que se cobrarán los impuestos creados por medio de ley; sin embargo, no menciona que a través de ordenanza se pueda modificar, exonerar o extinguir tributos.

En virtud de toda la normativa analizada, se entendería que el artículo 556 del COOTAD específicamente en la parte que dice ‘(...) Se establece el diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, porcentaje que se podrá modificar mediante ordenanza (...)’; estaría facultando a los GAD municipales modificar los impuestos.

Por lo que, en aplicación al principio de legalidad que es pilar fundamental de la administración pública, por medio del cual se garantiza que todas las acciones, decisiones de las autoridades estén basadas y limitadas por la ley y asegura que el ejercicio del poder público esté sujeto a la normativa vigente, es decir, implica que los servidores públicos de conformidad con el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador, solamente podemos ejercer las competencias y facultades que son atribuidas en la Constitución y la ley; luego de analizarlas normas en referencia, se entendería que, de aplicarse de la manera en la que señala el artículo 556 del COOTAD y modificar el porcentaje del 10% en más o menos a través de una Ordenanza y no por medio de Ley se estaría incumpliendo con la norma superior.

(...) 4. Pronunciamiento.-

³ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010; última reforma publicada el 3 de octubre de 2025.

⁴ CT, Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 14 de junio de 2005; última reforma publicada el 3 de octubre de 2025.

⁵ LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002; última reforma publicada el 13 de octubre de 2025.

⁶ <https://gobiernoabierto.ambato.gob.ec/wp-content/uploads/2022/02/Estatuto-Organico-GADMA.pdf>

Con los antecedentes y análisis legal expuestos, la Procuraduría Síndica concluye que, conforme el artículo 556 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización específicamente en la parte que señala: '(...)Se establece el diez por ciento (10%) sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, porcentaje que se podrá modificar mediante ordenanza (...); el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal no tiene facultad para modificar, mediante ordenanza, el porcentaje del impuesto del 10% sobre las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, al no señalar la norma un rango porcentual específico' (el subrayado me corresponde).

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender la consulta, mediante oficios No. 14083 y No. 14422, de 26 de noviembre y 22 de diciembre de 2025, respectivamente, este organismo solicitó e insistió a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, "AME") que remita su criterio jurídico institucional con relación al objeto materia de consulta.

Dicho requerimiento fue atendido mediante oficio No. AME-DNAJ-2026-0008-O, de 02 de febrero de 2026, recibido al siguiente día, suscrito por la Directora Nacional de Asesoría Jurídica encargada de la AME, que citó los artículos 264 numeral 6 y 300 de la CRE; 57 literal b) del COOTAD; 1, 6, 8 y 13 del CT, 18 y 19 del Código Civil (en adelante "CC"); y, 180 numeral 2 del Código Orgánico de la Función Judicial (en adelante "COFJ"), con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

"4. Análisis Jurídico:

Conforme a la norma citada todo tributo nace de un acto normativo; en el caso que nos ocupa el tributo está determinado por ley mientras que el porcentaje además del determinado legalmente faculta a que se establezca también Ordenanza expedida por el consejo municipal.

Los consejos municipales al momento de regular el monto de las tasas, deberán observar la finalidad del tributo, y además deberán observar los principios de legalidad, generalidad, igualdad, proporcionalidad e irretroactividad, que se encuentran articulados en la norma, específicamente en los artículos 5, 6 y 8 del Código Tributario.

Sobre el impuesto y porcentaje determinado en el artículo 556 del COOTAD, establece el Impuesto por utilidades y plusvalía del diez por ciento (10%) que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, porcentaje que se podrá modificar mediante ordenanza.

Por lo tanto, este tributo tiene como finalidad garantizar la participación del Estado, de manera descentralizada y en beneficio directo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, para el financiamiento de servicios públicos y la ejecución de obras, contribuyendo al cumplimiento de sus competencias. Asimismo, busca regular las rentas derivadas de la transferencia de inmuebles urbanos, con el propósito de evitar la especulación y las ganancias extraordinarias, promoviendo la redistribución y el beneficio común de los ciudadanos.

5. Criterio Jurídico:



Los municipios pueden modificar el porcentaje del impuesto a las utilidades y plusvalía en la transferencia de inmuebles urbanos mediante ordenanza, porque la ley lo permite expresamente y la Constitución reconoce la potestad tributaria local, siempre que se respeten los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad.

El artículo 556 del COOTAD, es claro por lo que ha de interpretarse en sentido estricto al tenor literal de la norma, consecuentemente el consejo cantonal al tener la facultad legislativa, puede establecer mediante ordenanza un monto distinto al 10% sobre las utilidades y plusvalía en la transferencia de dominio de los predios urbanos” (el subrayado me pertenece).

De lo expuesto se desprende que el informe jurídico del GADM Ambato manifiesta que, según lo dispuesto por el artículo 556 del COOTAD, la entidad consultante no tiene facultad para modificar el porcentaje dispuesto en dicha norma respecto del impuesto sobre la utilidad y plusvalía provenientes de la transferencia de inmuebles urbanos, debido a que el precitado artículo no señala un rango porcentual específico. Añade también que, la aplicación del artículo referido contravendría disposiciones constitucionales y legales en materia tributaria.

Por su parte, la AME concluye que los municipios pueden modificar el porcentaje del impuesto determinado en el artículo 556 del COOTAD mediante ordenanza, toda vez que la ley lo permite expresamente y la CRE reconoce la potestad tributaria local, siempre que se respeten los principios de legalidad, proporcionalidad y equidad. Finalmente, añade que el artículo 556 del COOTAD debe interpretarse según el tenor literal de la norma, teniendo el consejo cantonal la facultad legislativa para establecer un monto distinto.

2. Análisis. –

Con objeto de facilitar el estudio de la consulta, el análisis se dividirá en las siguientes secciones: i) Autonomía y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales; ii) Naturaleza jurídica del impuesto establecido en el artículo 556 del COOTAD; iii) Reglas de interpretación normativa.

2.1. Autonomía y competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.-

El artículo 238 de la CRE prevé que los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante, “GAD”) “gozarán de autonomía política, administrativa y financiera”, y se regirán por los principios de “solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana”.

Al respecto, esta Procuraduría, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 14593, de 07 de enero de 2026, analizó la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y concluyó que:

“De lo expuesto se desprende que: i) la CRE reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD; ii) el COOTAD establece el régimen aplicable a los GAD para garantizar su autonomía, política, administrativa y financiera y determina el régimen de descentralización (sic) obligatoria así como los principios que rigen el ejercicio de la autoridad y de las potestades públicas; iii) la autonomía política,

16107

MUNICIPIO DE AMBATO
0010424-2026
Página. 5

administrativa y financiera de los GAD comprende su capacidad para 'regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes', que se garantiza mediante la prohibición de interferencia de otras instituciones públicas; y, iv) la autonomía administrativa de los GAD comprende la organización y gestión de su talento humano y de los recursos materiales necesarios para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de sus atribuciones".

Por otra parte, el artículo 7 del COOTAD ordena que, para el pleno ejercicio de las competencias, *"se reconoce a los (...) concejos metropolitanos y municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial"*. El inciso segundo del mismo artículo condiciona el ejercicio de esta facultad normativa al ámbito territorial y a las competencias de cada nivel de gobierno. Dicha norma se complementa con el artículo 9 ibidem que señala que la facultad ejecutiva es potestad pública privativa de *"alcaldes o alcaldesas cantonales"*.

Así, el artículo 29 ibidem determina la siguiente función de los gobiernos autónomos descentralizados: *"a) De legislación, normatividad y fiscalización"*, que es concordante con las funciones determinadas por los artículos 54 y 55 del mismo cuerpo normativo.

Por su parte, al tenor de lo dispuesto por la letra a) del artículo 57 del COOTAD, al concejo municipal le corresponde *"a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones"*.

De manera complementaria, es importante considerar que, de acuerdo con lo dispuesto por las letras d) y e) del artículo 60 ibidem, le corresponde al alcalde o alcaldesa, como titular de la facultad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado municipal, *"d) Presentar proyectos de ordenanzas al concejo municipal en el ámbito de competencias del gobierno autónomo descentralizado municipal"* y, con relación al objeto materia de la consulta: *"e) Presentar con facultad privativa, proyectos de ordenanzas tributarias que creen, modifiquen, exonere o supriman tributos, en el ámbito de las competencias correspondientes a su nivel de gobierno"*.

De lo expuesto se desprende lo siguiente: *i) las competencias y atribuciones de los GAD se encuentran prescritas en la CRE y en el COOTAD; ii) las competencias y facultades legislativas y normativas de los GAD se materializan a través de la expedición de actos normativos de carácter general, así como por ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones; y, iii) en materia tributaria, le corresponde, de forma privativa, al alcalde presentar proyectos de ordenanzas que creen, modifiquen, exoneren, o supriman tributos; mientras que al concejo cantonal le corresponde su aprobación y expedición.*

2.2. La naturaleza jurídica del impuesto establecido en el artículo 556 del COOTAD. -

El artículo 171 del COOTAD establece que son recursos financieros de los GAD, entre otros, los *"a) Ingresos propios de la gestión"*. Complementariamente, el artículo 172 ibidem define que *"Son ingresos propios los que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras generales o específicas; (...)"*, advirtiendo que *"La aplicación tributaria se guiará por los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria"*.

El artículo 223 del COOTAD dispone que los ingresos de los GAD se dividen en tributarios, no tributarios y empréstitos. Al respecto, el artículo 225 ibidem refiere que los ingresos tributarios “comprenderán las contribuciones señaladas en este Código”, y se dividirán en impuestos, tasas y contribuciones.

En este orden de ideas, el artículo 489 del referido Código señala como fuentes de la obligación tributaria municipal: “c) *Las ordenanzas que dicten las municipalidades o distritos metropolitanos en uso de la facultad conferida por la ley*”.

El literal g) del artículo 491 ibidem establece como uno de los impuestos municipales, sin perjuicio de otros tributos que se hayan creado o se crearen para la financiación municipal, “g) *El impuesto a las utilidades en la transferencia de predios urbanos y plusvalía de los mismos*”; En tal virtud, el artículo 492 ibidem prescribe que “*Las municipalidades (...) reglamentarán por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos*”; y, el inciso final del mismo artículo dispone que “*La creación de tributos así como su aplicación se sujetará a las normas que se establecen en los siguientes capítulos y en las leyes que crean o facultan crearlos*”.

En cuanto a la aplicabilidad del artículo 556 del COOTAD, este organismo, mediante el oficio No. 00988, de 21 de marzo de 2011, analizó y concluyó lo siguiente:

“Según el artículo 556 del Código ibidem, el impuesto por utilidades y plusvalía es el diez por ciento sobre la utilidad o plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos. Dicha norma autoriza a las municipalidades a modificar el porcentaje del impuesto mediante Ordenanza (el subrayado me corresponde).

(...) Tanto el artículo 368 de la derogada Ley Orgánica de Régimen Municipal, como el artículo 556 del vigente COOTAD, establecen que el hecho generador del impuesto que motiva la consulta es la utilidad y la plusvalía (mayor valor) de los inmuebles urbanos, que provengan de su transferencia; y, que el sujeto pasivo de ese impuesto, es quien transfiera el inmueble obteniendo la utilidad imponible y real (Arts. 370 de la derogada Ley Orgánica y 558 del COOTAD) (el subrayado me corresponde).

(...) De las normas citadas se concluye que, para el cálculo del impuesto municipal que grava las utilidades provenientes de la transferencia de predios urbanos y plusvalía, regulado por los artículos 556 y siguientes del COOTAD, la letra a), del artículo 559 de ese Código, prevé que se pueden deducir las mejoras incorporadas al inmueble, que definidas por el artículo 953 del Código Civil, son aquellas que aumentan el valor de venta del bien (El subrayado corresponde al texto original).

(...) Por tanto, en atención a los términos de su consulta, se concluye que, de conformidad con la letra g), del Art. 491 del COOTAD, y sus artículos 556 y 559 letra a), en a la transferencia de inmuebles con nuevas construcciones, el impuesto a la plusvalía y sus deducciones, se deben calcular respecto del inmueble sin considerar las nuevas construcciones, debido a que éstas al no haber existido antes, están sujetas a nuevos catastros y no pueden ser consideradas mejoras” (el subrayado me corresponde).

En este contexto, mediante pronunciamiento expedido con oficio No. 01850, de 18 de mayo de 2011, la Procuraduría General del Estado manifestó lo siguiente:

“(…) El Código Tributario en el artículo 15 establece que, la obligación tributaria es el vínculo jurídico personal, existente entre el Estado o las entidades acreedoras de tributos y los contribuyentes o responsables de aquellos, en virtud de la cual debe satisfacerse una prestación en dinero, especies o servicios apreciables en dinero, al verificarse el hecho generador previsto por la ley.

(…) De las normas citadas se desprende, que los elementos básicos de la obligación tributaria son el sujeto activo como ente acreedor del tributo, el sujeto pasivo obligado al pago del tributo, y el hecho generador o hecho imponible; esto es, el presupuesto legal que al producirse, da nacimiento a la obligación tributaria (el subrayado me pertenece).

(…) Respecto a la ‘transferencia de inmuebles urbanos’ mencionada por el artículo 556 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, cabe analizar cuándo se perfecciona la transferencia de dominio, considerando que el ordenamiento jurídico ecuatoriano distingue el título y el modo (el subrayado me pertenece).

(…) De las normas del Código Civil que anteceden, se desprende que la ‘tradición’ constituye un modo de adquirir el dominio, y ésta puede originarse en distintos títulos.

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 translaticio 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 (el subrayado me pertenece).

*(…) Con fundamento en lo expuesto, se concluye que la Municipalidad del Cantón Baños de Agua Santa debe efectuar el cobro sobre las utilidades y plusvalía previsto en el artículo 556 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, 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” (el énfasis corresponde al texto original).*

(…) Como consecuencia de lo expuesto, corresponderá al Concejo Municipal del Cantón Baños, en ejercicio de la facultad conferida en la letra b) del artículo 57 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, expedir la Ordenanza que regule el impuesto sobre las utilidades y plusvalía previsto en el artículo 556 del dicho Código Orgánico, únicamente a la transferencia de bienes inmuebles urbanos a título oneroso, considerando además las deducciones dispuestas en los artículos 557 y 559 del referido Código Orgánico” (el subrayado me pertenece).

Finalmente, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 02821, de 15 de julio de 2011, esta Procuraduría concluyó que:



“Sin embargo, si un contribuyente sujeto al pago del impuesto a la renta tuviere mayor derecho a deducción por estos conceptos del que efectivamente haya podido obtener en la liquidación de ese tributo, podrá pedir que la diferencia que no haya alcanzado a deducirse en la liquidación correspondiente del impuesto a la renta, se tenga en cuenta para el pago del impuesto establecido en este artículo’.

(...) 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 translaticio 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.

(...) De las normas citadas se concluye que, para el cálculo del impuesto municipal que grava las utilidades provenientes de la transferencia de predios urbanos y plusvalía, regulado por los artículos 556 y siguientes del COOTAD, la letra a) del artículo 559 de ese Código, prevé que se pueden deducir las mejoras incorporadas al inmueble, que definidas por el artículo 953 del Código Civil, son aquellas que aumentan el valor de venta del bien” (el subrayado corresponde al texto original).

De lo expuesto se desprende lo siguiente: i) dentro de los ingresos propios de los GAD municipales se contemplan a los ingresos tributarios, que a su vez consisten en aquellos que provienen de impuestos, tasas y contribuciones especiales de mejoras; ii) de acuerdo con el COOTAD, las ordenanzas que dicten las municipalidades constituyen fuente de la obligación tributaria; iii) según el artículo 556 del COOTAD, el impuesto sobre las utilidades y la plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles se grava con una tarifa del diez por ciento (10%); porcentaje que puede ser modificado mediante ordenanza; iv) para la creación, modificación y aplicación de tributos por parte de los GAD, se aplicarán los principios de generalidad, progresividad, eficiencia, simplicidad administrativa, irretroactividad, transparencia y suficiencia recaudatoria; de manera específica, en relación al impuesto sobre las utilidades y la plusvalía, los GAD deberán considerar su deber de mantener vigente los catastros a su cargo, avalúo de predios y sus respectivas actualizaciones, que son elementos fundamentales para el cálculo de dicho impuesto.

2.3. Reglas de interpretación normativa.-

El numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (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”.

En este contexto, cuando el legislador estableció que el impuesto a las utilidades y plusvalía sería del diez por ciento y, simultáneamente, facultó a los GAD para modificar dicho porcentaje, lo hizo bajo el entendimiento de que tal atribución tenía como finalidad permitir su reducción, esto es, la fijación de un valor inferior al referido límite. Una interpretación en sentido contrario (que habilite el incremento del porcentaje) vaciaría de contenido la determinación legal del diez por ciento, pues, de haber sido esa la intención del legislador, carecería de sentido lógico-jurídico establecer un valor que luego perdería su función limitante por la emisión de una ordenanza.

3. Pronunciamiento. -

En virtud de lo antes expuesto se concluye que, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 171, 172, 223, 224, 225, 489, 490, 491 y 492 del COOTAD, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales se encuentran facultados para modificar, mediante ordenanza, el porcentaje del impuesto a las utilidades y plusvalía que provengan de la transferencia de inmuebles urbanos, previsto en el artículo 556 del referido Código, pero éste no podrá ser modificado de tal manera que supere el 10%.

Para tal efecto, el ejercicio de esta potestad deberá observar las competencias previstas en la Constitución y la ley, y contemplar los principios que rigen la materia tributaria, ajustándose estrictamente a las disposiciones generales y específicas establecidas en el COOTAD respecto del cálculo, deducciones, límites, actualización catastral y demás elementos que configuran dicho tributo.

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. Yuri Jessica Colorado Marquez
Presidenta
Asociación de Municipalidades Ecuatorianas - AME

Oficio No. 16230

Quito, D.M., 14 de abril de 2026

Magíster

Jomar Cevallos Moreno

Alcalde

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
COTACACHI

Cotacachi.

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADMC-A-0642-2025-OF, de 29 de diciembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformuló la consulta inicialmente planteada mediante oficio No. GADMC-A-0484-2025-OF, de 16 de septiembre de 2025, en los siguientes términos:

“1) ¿Es procedente la aplicación del artículo 65 de la Ley Orgánica del Servicio Público LOSEP para realizar el procedimiento administrativo del concurso de méritos y oposición para el cargo de médico ocupacional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal?”

Frente lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Mediante oficio 14318, de 12 de diciembre de 2025, esta Procuraduría solicitó la reformulación de la consulta inicialmente contenida en el oficio No. GADMC-A-0484-2025-OF, de 16 de septiembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 4 de diciembre del mismo año.

Adjunto al oficio de la consulta reformulada consta el Informe Jurídico No. GADMSAC-PSM-2025-109, de 29 de diciembre de 2025, suscrito por la Procuradora Síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Cotacachi (en adelante, “*GADM- Cotacachi*”), que citó los artículos 226, 227 y 228 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “*CRE*”); 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante, “*COOTAD*”); 65, 66 y Disposición Transitoria Novena de la Ley Orgánica del Servicio

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

² COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303, de 19 de octubre de 2010.

Público³ (en adelante, “LOSEP”); 205 de la Ley Orgánica de la Salud⁴ (en adelante, “LOS”); 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria⁵ (en adelante, “LOCS”); el Acuerdo Interministerial⁶ No. 2014-001 y sus reformas (en adelante, “Acuerdo Interministerial”); y, la Resolución No. MDT-2021-022⁷ (en adelante, “Acuerdo 022 MDT”) por el que se incorporan los puestos de médico y enfermera ocupacional en manuales de. Con base en lo cual, analizó y concluyó lo siguiente:

“4. Fundamento o análisis jurídico

4.1. Concurso de méritos y oposición.

(...)

El concurso de méritos es un proceso de selección en el que se evalúan y comparan los méritos y antecedentes de los candidatos, que pueden incluir la formación académica, la experiencia profesional, publicaciones, idiomas, entre otros aspectos relevantes para el puesto. Este mecanismo tiene como objetivo reconocer y valorar la trayectoria profesional y los logros obtenidos por los candidatos en su carrera previa, buscando identificar a aquellos que cuentan con un perfil más adecuado para el desempeño de las funciones del cargo en cuestión.

Por su parte, la oposición es un proceso más competitivo en el que los candidatos deben someterse a una serie de pruebas, que pueden incluir exámenes teóricos, prácticos, orales, psicológicos o de aptitud física, según el tipo de puesto al que se aspira. Estas pruebas tienen como finalidad evaluar de manera directa y objetiva las competencias, habilidades y conocimientos de los aspirantes, garantizando que quien obtenga el puesto sea la persona más capacitada para desempeñarlo.

El concurso de méritos y oposición es un sistema mixto que combina ambos procedimientos. En este caso, los candidatos primero deben superar una fase de oposición, donde se evalúan sus conocimientos y aptitudes a través de las pruebas mencionadas. Aquellos que superen la oposición pasan a la fase de concurso, en la que se valoran sus méritos y antecedentes profesionales.

Este sistema busca equilibrar la evaluación de la preparación teórica y práctica de los candidatos con el reconocimiento de su experiencia y logros previos, con el fin de seleccionar al aspirante que no solo tenga un buen desempeño en las pruebas, sino que también cuente con una sólida trayectoria profesional.

³ LOSEP publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.294, de 6 de octubre 2010.

⁴ LOS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 423 de 22 de diciembre de 2006.

⁵ LOCS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 139, de 1 de septiembre de 2022.

⁶ Acuerdo Interministerial, publicado en el Registro Oficial No. 239, de 6 de mayo de 2014; reforma publicada en el Registro Oficial No. 471 de 18 de abril de 2019.

⁷ Acuerdo 022 MDT, publicado en el Registro Oficial No. 434, 19 de abril de 2021.

(...)

4.2. Médicos Ocupacionales en Instituciones Públicas.

(...)

Al respecto, la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria, regula a los médicos dentro de la carrera sanitaria pública como un régimen especial dentro del servicio público, en tal aspecto en los artículos 1, 2 y 3 se establecen las normas generales respecto a esta Ley.

(...)

Con lo dicho, resulta imperioso realizar el análisis respecto al procedimiento al cual debe regirse el concurso de méritos y oposición para el cargo de médico ocupacional de un GAD Municipal. En ese aspecto, el 06 de mayo de 2014, a través del Registro Oficial Nro. 239, se publicó el Acuerdo Interministerial Nro. 2014-001 entre el Ministerio de Relaciones Laborales y el Ministerio de Salud Pública (en ese entonces), (...)

(...)

En ese sentido, el 23 de abril de 2018, el Acuerdo Interministerial Nro. 2014-001, fue nuevamente reformado, a través de Registro Oficial Nro. 227 (...)

En esa misma línea de ideas, el 18 de abril de 2019, el Acuerdo Interministerial Nro. 2014-001, sufrió una nueva reforma, tal es el caso que, a través de Registro Oficial Nro. 471 (...)

Por último, el 19 de abril de 2021, a través de Resolución Nro. MDT-2021-022, publicada en el Registro Oficial Nro. 434, se resolvió por parte del Ministerio de Trabajo lo siguiente:

Art. 1.- Incorporar los puestos de Médico Ocupacional y Enfermera Ocupacional en los Manuales de descripción, valoración y clasificación de puestos de las instituciones, entidades y organismos del Sector Público, conforme al siguiente detalle:

(...)

A partir del análisis de la normativa de la LOSEP, se puede argumentar que los ocupacionales que prestan sus servicios en instituciones públicas se encuentran bajo este régimen y no forman parte de la Carrera Sanitaria, distintas a la Red Pública de Salud. Por lo tanto, no están regulados por la Ley Orgánica de la Carrera Sanitaria, puesto que son considerados servidores públicos. No obstante, la ley no hace una diferenciación

explícita entre los distintos tipos de profesionales (incluidos los médicos ocupacionales); sino que, establece un marco general aplicable a todos los funcionarios.

En tal sentido, la medicina ocupacional se define como una rama de la medicina que se enfoca en el estudio y tratamiento de las enfermedades relacionadas con el trabajo, así como en la promoción de la salud en el entorno laboral. La prevención de riesgos laborales y el cuidado de la salud de los empleados son dos pilares fundamentales de esta disciplina. En el contexto del sector público, donde existe una gran variedad de funciones y tareas que pueden generar riesgos específicos para la salud de los trabajadores, el papel del médico ocupacional se vuelve esencial.

Por esta razón, los médicos ocupacionales que prestan sus servicios en el sector público están sujetos a las disposiciones generales de la LOSEP, tales como el ingreso a la carrera administrativa, la jornada laboral, vacaciones, remuneración, derechos a la estabilidad laboral y escalafón. Su inclusión plena dentro de la LOSEP también debe ser interpretada a la luz de su rol en la protección de la salud laboral. Esto significa que su responsabilidad no se limita solo a la prevención de enfermedades, sino también a la creación de un entorno de trabajo saludable y seguro, por tal razón están excluidos de pertenecer a la Carrera Sanitaria.

5. Pronunciamiento o criterio

En base a los antecedentes y normativa constitucional e infra constitucional citados ut supra, esta Procuraduría Síndica, establece que en base a la Resolución Nro. MDT-2021-022, publicada en el Registro Oficial Nro. 434; y, al Acuerdo Interministerial Nro. 014-001 y sus reformas, los médicos ocupacionales, así como a las enfermeras ocupacionales están excluidos de la Carrera Sanitaria. Por lo tanto, se les debe considerar como servidores públicos. En tal sentido, el procedimiento administrativo aplicable al concurso de méritos y oposición para el perfil de médico ocupacional de un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, será el establecido en el artículo 65 de la Ley Orgánica del Servicio Público.”

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 14579, 14580 y 14581, de 6 de enero de 2026, esta Procuraduría requirió los criterios jurídicos institucionales de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, “AME”), del Ministerio del Trabajo (en adelante, “MDT”), y del Ministerio de Salud Pública (en adelante, “MSP”), respectivamente. Ante la ausencia de respuesta al requerimiento referido, este organismo insistió al MSP y la AME a través de los oficios No. 14887 y 14888, de 26 de enero de 2026.

Los criterios jurídicos institucionales requeridos por esta Procuraduría por: i) el MDT, mediante oficio No. MDT-SN-2026-0005-O, de 13 de enero de 2026, ingresado en esta dependencia el mismo día; ii) el MSP, a través del oficio No. MSP-CGAJ-2026-0052-O, de 27 de enero de 2026, ingresado en este organismo el 29 de los mismos meses y año; y, iii) la AME, con oficio No. AME-

DNAJ-2026-0005-O, de 30 de enero de 2026, ingresado en esa dependencia el 2 de febrero de 2026.

El informe jurídico del MDT, además de las normas referidas por la entidad consultante, citó los artículos 82 de la CRE, 3 inciso séptimo de la LOSEP, 41, 44 de la LOCS y Disposición Final de la LOS. Con base en los cuales concluyó:

“3. ANALISIS

El Ministerio del Trabajo, conforme las competencias establecidas en la Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica del Servicio Público y Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017-0102, absuelve consultas relacionadas sobre el alcance o las dudas que se presenten sobre disposiciones normativas contenidas en la Ley Orgánica del Servicio Público, su Reglamento General, Acuerdos Ministeriales expedidos por esta cartera de Estado y demás normativa laboral; por lo que, las competencias y atribuciones señaladas no constituyen bajo ningún sentido el pronunciamiento sobre casos concretos, que son parte de la gestión interna de cada institución; menos aún para declarar derechos subjetivos del administrado.

(...)

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria, la carrera sanitaria constituye un régimen especial dentro del servicio público. En concordancia con ello, el artículo 44 de la misma ley establece que la autoridad sanitaria nacional, es decir, el Ministerio de Salud Pública, es el órgano competente para expedir los documentos técnicos necesarios para la aplicación de dicho régimen, incluidos aquellos relacionados con los procesos de gestión de talento humano previstos en el artículo 41, entre los que se encuentran los procesos de reclutamiento y selección.

En este contexto, el desarrollo de concursos de méritos y oposición dirigidos a profesionales de la salud de atención directa y funciones fundamentales se rige por las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria y por los documentos técnicos emitidos por el Ministerio de Salud Pública, en su calidad de órgano rector en materia de talento humano de la carrera sanitaria” (énfasis me corresponde).

Por su parte, el informe jurídico del MSP citó los artículos 3 y 33 de la CRE, 2, 5, 44 y Disposición General Segunda de la LOCS y, 9 y Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento General a la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria⁸ (en adelante, RGLOCS), analizando y concluyendo lo siguiente:

“2.- ANÁLISIS:

⁸ RGLOCS, publicado en EL Cuarto Suplemento del Registro Oficial No.134, de 29 de septiembre de 2025.

(...)

Con la expedición de la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria, se instauró un régimen especial dentro del servicio público, aplicable a la Red Pública Integral de Salud y demás instituciones donde laboren profesionales de la salud con funciones de atención directa o fundamentales. Si bien el artículo 5 de dicha ley exige el concurso de méritos y oposición para el ingreso, ni la ley ni su reglamento establecen un procedimiento específico para su ejecución.

Ante este vacío normativo, la Disposición General Segunda de la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria determina la aplicación subsidiaria de la Ley Orgánica del Servicio Público, el Código Orgánico Administrativo y la Ley Orgánica de Salud. Por tanto, mientras se emite la normativa técnica específica, los procedimientos deben regirse por las disposiciones generales de la LOSEP (El subrayado me pertenece).

Al respecto, es importante señalar que el Ministerio de Salud Pública se encuentra dentro del término de 180 días, otorgado por la Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento a la Ley de Carrera Sanitaria para emitir, en coordinación con el ente rector del trabajo, la normativa que regule las clases generales de puestos y categorías.

Sobre la consulta específica respecto al cargo de Médico/a Ocupacional, el Director Nacional de Fortalecimiento Profesional y Carrera Sanitaria, mediante memorando Nro. MSP-DNFPCS-2026-0032-M de 16 de enero de 2026, ratificó que este puesto forma parte del régimen de carrera sanitaria. Esto se fundamenta en que dichos profesionales ejercen funciones fundamentales y poseen títulos de tercer nivel en el campo de la salud, debidamente registrados ante las autoridades competentes.

3. CONCLUSIÓN:

Con base en el análisis jurídico expuesto, se concluye que el puesto de médico ocupacional está integrado a la carrera sanitaria. En consecuencia, para llevar a cabo el concurso de méritos y oposición en el Gobierno Autónomo Municipal de Cotacachi, se deberán observar los requisitos previstos en la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria, aplicando de forma subsidiaria el artículo 65 de la LOSEP para el procedimiento administrativo (el subrayado me corresponde).

Finalmente, se reitera que esta Cartera de Estado trabaja en la elaboración de la normativa de clases de puestos, la cual será socializada oportunamente con todas las instituciones del sector público para su implementación oficial”.

Finalmente, el criterio jurídico institucional de la AME analizó y concluyó lo siguiente:

“III ANÁLISIS JURÍDICO

(...)

3. *Por su parte, la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria configura un régimen especial dentro del sector público, aplicable exclusivamente a los profesionales de la salud que formen parte de la Red Pública Integral de Salud o de aquellas instituciones públicas en las que se ejecuten funciones de atención directa y funciones fundamentales de salud, siempre que se cumplan las condiciones y requisitos establecidos para el ingreso a dicho régimen especial.*

4. *Del análisis sistemático de los artículos 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria se desprende que la pertenencia a este régimen especial no deriva únicamente de la condición profesional del servidor, sino del ámbito funcional en el que se desarrollan sus actividades, así como de su vinculación efectiva a la prestación directa de servicios de salud a la ciudadanía.*

5. *Esta diferenciación normativa se ve reforzada por la Resolución No. MDT-2021-022 del Ministerio del Trabajo, mediante la cual se incorporan los puestos de Médico Ocupacional y Enfermera Ocupacional en los Manuales de Descripción, Valoración y Clasificación de Puestos de las instituciones, entidades y organismos del sector público, asignándoles los grupos ocupacionales y grados correspondientes al régimen general del servicio público (SP7 grado 13 y SP5 grado 11, respectivamente). Dicha clasificación normativa constituye un reconocimiento expreso de que estos cargos se encuentran sujetos al régimen de la Ley Orgánica del Servicio Público, sin que ello implique su incorporación al régimen especial de la Carrera Sanitaria, el cual cuenta con un escalafón, estructura y procedimiento de ingreso propios y diferenciados (El subrayado me pertenece).*

(...). *En consecuencia, cuando un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal decida incorporar o mantener el puesto de Médico Ocupacional dentro de su estructura organizacional, el procedimiento de ingreso y provisión del cargo debe realizarse conforme las reglas generales previstas en los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica del Servicio Público (...), sin que resulte jurídicamente procedente la aplicación del régimen de la Carrera Sanitaria.*

(...)

2. *En consecuencia, desde una interpretación sistemática, teleológica y armónica del ordenamiento jurídico, se concluye que el cargo de Médico Ocupacional en los GAD Municipales no se encuentra comprendido dentro del ámbito material ni funcional de la Carrera Sanitaria, sino que corresponde al régimen general del servicio público regulado por la LOSEP* (el subrayado me pertenece).

IV. CRITERIO, CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

Criterio y conclusión

La Asociación de Municipalidades Ecuatorianas considera que, conforme al marco constitucional, legal y reglamentario analizado, el cargo de Médico Ocupacional en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales no forma parte del régimen especial de la Carrera Sanitaria, sino que se encuentra sujeto al régimen general del servicio público.

En tal virtud, es jurídicamente procedente la aplicación del artículo 65 de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) para el desarrollo del procedimiento administrativo de concurso de méritos y oposición para dicho cargo, conforme a las reglas generales de ingreso al servicio público” (el subrayado me pertenece).

De los informes jurídicos citados se desprende que la entidad consultante, el MDT y el MSP coinciden al afirmar que la carrera sanitaria constituye un régimen jurídico especial dentro del servicio público. Sin embargo, dichas entidades manifiestan criterios divergentes respecto del régimen jurídico aplicable al cargo de médico ocupacional.

Por una parte, la entidad consultante y la AME consideran que los médicos y enfermeras ocupacionales de las entidades del sector público se encuentran sujetos al régimen general previsto en la LOSEP, por lo que su ingreso debe realizarse mediante concurso de méritos y oposición conforme a dicho cuerpo normativo. Por otra parte, el MDT expone que los concursos de méritos y oposición, “*dirigidos a profesionales de la salud de atención directa y funciones fundamentales*”, se rigen por la LOCS y por la normativa técnica del MSP, como ente rector en materia de talento humano de la carrera sanitaria. Finalmente, el MSP concluye que el puesto de médico ocupacional forma parte de la carrera sanitaria y que, si bien la LOCS no establece un procedimiento específico de concurso, dicho vacío normativo se solventa por la aplicación supletoria de la LOSEP, hasta que se emita y se encuentre vigente la normativa técnica prevista en la Disposición Transitoria Cuarta del RGLOCS.

2. Análisis.

Para facilitar el estudio de la consulta, el presente análisis se dividirá a los siguientes puntos: **i)** Carrera en el servicio público con relación a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales; **ii)** Carrera sanitaria; **iii)** Medicina preventiva y regulaciones sobre médicos ocupacionales.

2.1. Carrera en el servicio público con relación a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales.

El artículo 228 de la CRE se refiere, en forma general, al sistema de “*carrera administrativa*” y al ingreso al servicio público “*mediante concurso de méritos y oposición, en la forma que determine la ley*”. Adicionalmente, el artículo 229 *ibídem* prevé que la ley “*regulará el ingreso,*

ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores”.

Concordante, el primer inciso del artículo 65 de la LOSEP dispone: *“El ingreso a un puesto público será efectuado mediante concurso de merecimientos y oposición, que evalúe la idoneidad de los interesados y se garantice el libre acceso a los mismos”.* El artículo 66 ibidem, respecto del concurso público de merecimientos y oposición, añade que se trata del procedimiento aplicable para llenar *“puestos vacantes”* y dispone lo siguiente:

“Art. 66.- De los puestos vacantes. - Para llenar los puestos vacantes se efectuará un concurso público de merecimientos y oposición, garantizando a las y los aspirantes su participación sin discriminación alguna conforme a lo dispuesto en la Constitución de la República, esta Ley y su Reglamento. Estos concursos deberán ser ejecutados por las respectivas Unidades de Administración del Talento Humano.”

En el contexto del sistema de carrera en el servicio público, el artículo 81 de la LOSEP establece que la finalidad de la carrera es *“obtener eficiencia en la función pública, mediante la implantación del sistema de méritos y oposición”*, y reitera el mandato constitucional que garantiza la estabilidad de los servidores de carrera.

Ahora bien, en torno a los servidores públicos de los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante, *“los GAD”*), el artículo 354 del COOTAD prevé que *“se regirán por el marco general que establezca la ley que regule el servicio público y su propia normativa”*, y confiere a éstos la atribución para, en ejercicio de su autonomía, regular mediante ordenanza *“la administración del talento humano y establecer planes de carrera aplicados a sus propias y particulares realidades locales y financieras”*.

Así, los servidores públicos de los GAD se encuentran incluidos en el ámbito de aplicación de la LOSEP, según el numeral 2 de su artículo 3. El referido artículo prevé también la aplicación de regímenes jurídicos especiales para ciertos servidores públicos y confiere al MDT la atribución para establecer y regular lo atinente a remuneraciones y supervisar y controlar *“la aplicación de los regímenes especiales de administración de personal”* establecidos por otras leyes.

De las normas citadas se desprende que: *i)* el ingreso al sistema de carrera en el servicio público se realiza mediante concurso público de méritos y oposición; y, *ii)* la LOSEP reconoce a los servidores públicos de los GAD en su ámbito de aplicación y contempla un régimen general aplicable a aquellos, así como un régimen especial cuando éste sea establecido por otras leyes, en virtud de especificidades y actividades propias.

2.2. Carrera Sanitaria.

La carrera sanitaria se creó inicialmente por el artículo 205 de la LOS, cuya promulgación fue anterior a la CRE y a la LOSEP. El mencionado artículo inicialmente previó que la carrera

sanitaria se refería únicamente a “*los recursos humanos del Sistema Nacional de Salud*”; no obstante, dicha norma fue sustituida por la LOCS en 2022 y su tenor actual, transcrito más adelante, alude al talento humano en salud que preste servicios tanto en la red de salud como en las demás entidades del sector público.

En el contexto normativo inicialmente establecido por la LOS se expidió el Acuerdo Interministerial que dispuso el traspaso al MSP del personal sanitario que formaba parte de la Función Ejecutiva. El artículo 1 de dicho acuerdo interministerial se refirió expresamente al personal que formaba parte “*de la nómina que labora en las instituciones del Estado que conforman la Administración Pública Central e Institucional*”, debiendo entenderse por personal sanitario, según la misma norma, “*a médicos, odontólogos, enfermeras, tecnólogos médicos, obstetras y psicólogos clínicos que labora en los dispensarios, centros médicos de salud o cualquiera sea su denominación, para proveer servicios de salud a las y los servidores públicos.*”

La Disposición General Primera del mismo Acuerdo Interministerial estableció que estaría excluido del traspaso al MSP cierto personal sanitario en los siguientes términos:

“Primera.- Exclusiones.- Se excluyen del presente Acuerdo expresamente a todos los profesionales de la salud del Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Gobierno, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional, Cuerpos de Bomberos y Comisión de Tránsito del Ecuador, que por sus peculiaridades y particularidades en el desempeño de las labores institucionales prestan servicios en las unidades de carácter no administrativo de dichas instituciones. Sin perjuicio de ello, se tomarán las medidas necesarias a fin de que dichos profesionales cumplan con jornadas de trabajo de ocho horas diarias o cuarenta horas semanales.”

Adicionalmente, se encuentran excluidos los profesionales de la salud de las Unidades Operativas del Instituto de Seguridad Social -IESS.”

En este sentido, los artículos 1, 2 y 3 de la LOCS señalan lo siguiente:

*“Art. 1.- Objeto. - La presente Ley tiene por objeto crear, reconocer y garantizar la **carrera sanitaria pública como un régimen especial dentro del servicio público**, estableciendo las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables al **talento humano en salud**, en los términos previstos en esta Ley”* (énfasis añadido).

*“Art. 2.- Ámbito. - Las disposiciones de la presente Ley son de aplicación obligatoria para la **Red Pública Integral de Salud y demás instituciones públicas en donde laboren profesionales de la salud de atención directa y funciones fundamentales**, y que han cumplido con las condiciones y requisitos dispuestos para su ingreso a la carrera sanitaria.”* (énfasis añadido).

*Art. 3.- Finalidad. - La carrera sanitaria tiene como finalidad promover el desarrollo integral del **talento humano en salud**, regulando las jornadas de trabajo, la remuneración, el reconocimiento, la promoción, la movilidad horizontal, el ascenso y su permanencia, **el régimen de ingreso**, modalidades de recambio, desvinculación y retiro” (énfasis añadido).*

Las definiciones sobre profesionales de la salud que presten servicios de “*atención directa*” y “*funciones fundamentales*” constan en los artículos 5 y 6 del RGLOCS, que en su orden disponen:

*“Art. 5.- **Atención directa.**- Son las actividades realizadas por los profesionales de la salud en un establecimiento de salud, lo cual incluye tanto la prestación de servicios y cuidados de la salud a un individuo, grupo familiar, comunidad y/o población, como aquellas actividades destinadas a la promoción de la salud, la prevención de enfermedades, diagnóstico, curación, rehabilitación de la salud, cuidados paliativos; y, seguridad y salud ocupacional; prestados directamente a una persona, excluyendo cualquier tarea administrativa.”*

*“Art. 6.- **Funciones fundamentales.**- Las funciones fundamentales del régimen de carrera sanitaria son aquellas actividades realizadas por los profesionales de la salud, relacionadas con las funciones esenciales de la salud pública, entre las cuales se identifican: a) gobernanza de la salud; b) regulación y control de la salud; c) provisión de la salud; d) promoción de la salud; e) investigación y docencia en salud; y, f) otras funciones sustantivas que el Ministerio de Salud Pública identifique; **para el efecto, conjuntamente con el Ministerio del Trabajo, observando los aspectos técnicos, jurídicos y de financiamiento que correspondan, emitirán la normativa pertinente**” (énfasis añadido).*

El numeral 1 del artículo 4 de la LOCS incluye a la estabilidad laboral entre los principios de la carrera sanitaria, lo que guarda armonía con el artículo 81 de la LOSEP. Adicionalmente, para el ingreso a la carrera sanitaria pública, el artículo 5 de la LOCS prevé que se requiere contar “*con título de tercer nivel **en áreas de la salud**, debidamente registrados o reconocidos ante la autoridad competente en materia de educación superior*”, estar habilitado para el ejercicio profesional y haber sido declarado ganador “*del concurso de méritos y oposición, de conformidad con el manual de clasificación de puestos vigente.*”

Por su parte, el artículo 6 de la LOCS excluye de la carrera sanitaria pública a servidores de libre nombramiento y remoción, al personal con contrato de servicios ocasionales o nombramientos provisionales, al personal sujeto al Código del Trabajo o que realice trabajos temporales, y a los cargos no incorporados al Manual de Clasificación de Puestos, previendo al efecto que se coordine entre el MDT y el MSP.

Respecto del ingreso a la carrera sanitaria, el artículo 9 de la LOCS dispone lo siguiente:

“Art. 9.- Ingreso a la carrera sanitaria.- Ingresarán a la carrera sanitaria los profesionales de la salud que cuenten con título de tercer nivel en el campo de la salud, debidamente registrados o reconocidos ante la autoridad competente en materia de educación superior, que se encuentren habilitados para el ejercicio profesional por la autoridad competente y que hayan sido declarados como ganadores de concurso de méritos y oposición, de conformidad con el manual de descripción, valoración y clasificación de puestos vigente.”

La LOCS regula las clases de puestos que integran la carrera sanitaria que, según el artículo 15, incluye a profesionales sanitarios tanto en funciones operativas como en funciones administrativas; las jornadas de trabajo que, según los artículos 16, 17 y 18 ibidem, pueden ser jornadas ordinarias con *“una duración de 8 horas diarias, de lunes a viernes, con periodos de descanso de al menos 30 minutos no imputables a la jornada laboral, que sumen un total de 40 horas semanales”*, o jornadas especiales de menor duración aplicables para profesionales de la salud que realicen *“trabajos peligrosos, desempeñe sus actividades en ambientes donde exista alto riesgo de contaminación o en horarios rotativos los días sábados, domingos y feriados”*, según el artículo 18, y profesionales que realicen sus actividades mediante la denominada *“jornada especial en horarios de llamada”*, a la que se refiere el artículo 19.

Adicionalmente, el artículo 45 de la LOCS dispone expresamente que en las unidades de talento humano de las instituciones públicas tienen siguientes objetivos:

- “1. Elaborar los informes técnicos previos de ubicación del personal que se integre a la carrera sanitaria;*
- 2. Verificar el cumplimiento de los requisitos exigibles para la promoción del personal perteneciente a la carrera sanitaria; y,*
- 3. Ejecutar los diferentes procesos relacionados con la carrera sanitaria.”*

Sobre la materia, en pronunciamiento contenido en oficio No. 12432, de 22 de julio de 2025, este organismo concluyó lo siguiente:

*“(…) i) la carrera sanitaria constituye un régimen especial dentro del servicio público, cuyo ejercicio responde a disposiciones jurídicas y administrativas especiales en la materia, aplicables al talento humano en salud; ii) la LOCS y del (sic) son de aplicación obligatoria para la Red Pública Integral de salud y **demás instituciones públicas en donde laboren profesionales de la salud de atención directa y funciones fundamentales;** iii) para ingresar a la carrera sanitaria los profesionales deben contar con título de tercer nivel en áreas de la salud, encontrarse habilitados para el ejercicio profesional y haber sido declarados ganadores del concurso de méritos y oposición (...)v) la máxima autoridad de cada institución que forme parte de la Red Pública Integral de Salud y demás instituciones públicas en donde laboren profesionales de la salud, son responsables de evaluar, y de considerar pertinente, regularizar el proceso de cambio de*

régimen laboral de LOSEP a LOCS de los profesionales de la salud de atención directa y funciones fundamentales” (énfasis corresponde al texto citado).

Finalmente, conforme lo ha expuesto el informe jurídico del MSP, la Disposición Transitoria Cuarta del RGLOCS, expedido en septiembre de 2025, confiere a la mencionada autoridad sanitaria nacional el término de ciento ochenta (180) días, contados a partir de la publicación del reglamento en el Registro Oficial, para que, en coordinación con el MDT, emita “*la normativa que regule las clases generales de puestos y sus correspondientes categorías del régimen y de la carrera sanitaria.*”

De lo expuesto se desprende que: *i) la carrera sanitaria pública es un régimen jurídico especial dentro del servicio público, regulado por la LOCS que se aplica “al talento humano en salud” que presta servicios en “la Red Pública Integral de Salud y demás instituciones públicas en donde laboren profesionales de la salud de atención directa y funciones fundamentales”; ii) el ingreso a la carrera sanitaria pública se realiza mediante concurso, y los profesionales de la salud que participen en dichos concursos requieren contar con título de tercer nivel en medicina general y especialización en las diversas áreas de la salud, registrado o reconocido ante la autoridad de educación superior; iii) compete al MDT y al MSP coordinar la inclusión de los puestos que correspondan a la carrera sanitaria en el Manual de Clasificación de Puestos, una vez que se emita la normativa que regule las clases generales de puestos y sus correspondientes categorías del régimen y de la carrera sanitaria.*

2.3. Medicina ocupacional.

El inciso final del artículo 229 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público⁹ (en adelante, “*RGLOSEP*”) faculta la implementación de dispensarios médicos para brindar servicios de salud ocupacional a los servidores y obreros de las entidades públicas.

Al respecto, es oportuno considerar que el Reglamento de Seguridad y Salud en el Trabajo¹⁰ (en adelante, “*RSST*”), expedido con posterioridad a la promulgación y vigencia de la LOCS, incluye en su ámbito de aplicación a todos los servidores públicos y privados, así como a los empleadores; y, su artículo 65 establece que, como parte del Servicio Integral de Salud en el Trabajo, los empleadores, según el número de trabajadores, podrán contar con un local destinado para enfermería y/o un servicio médico permanente para la atención de su personal.

El artículo 21 del mencionado RSST, al referirse al “*profesional médico*” a cargo de los servicios de salud en el trabajo, prevé que cuente 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*”, así como experiencia en esa área.

⁹ RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011.

¹⁰ RSST, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.554, 09 de Mayo 2024.

Por otra parte, el artículo 1 del Acuerdo No. 22 MDT (anterior a la vigencia de la LOCS) señala que el cargo de médico ocupacional consta actualmente como “*servidor público 7*”, “*grado 13*” en los manuales de descripción, valoración y clasificación de puestos de instituciones del sector público; y, su artículo 4 establece que la respectiva institución pública que requiera incorporar en su estructura ocupacional el puesto de médico ocupacional debe “*contar con disponibilidad presupuestaria propia*”.

Del análisis efectuado se aprecia que: *i)* la carrera sanitaria pública es un régimen jurídico especial dentro del servicio público regulado por la LOCS, el RGLOCS y la normativa técnica que expida el MSP en coordinación con el MDT, que se aplica “*al talento humano en salud*” que presta servicios en “*la Red Pública Integral de Salud y demás instituciones públicas en donde laboren profesionales de la salud de atención directa y funciones fundamentales*”; *ii)* el ingreso a la carrera sanitaria pública se realiza mediante concurso, y los profesionales de la salud participantes requieren contar con título de tercer nivel en medicina general y especialización en las diversas áreas de la salud, inclusive la medicina ocupacional o del trabajo, registrado o reconocido ante la autoridad de educación superior; *v)* las instituciones públicas pueden implementar dispensarios médicos con personal profesional especializado en salud ocupacional para atender a sus servidores y obreros, siempre que cuenten con presupuesto para ello; y, *iii)* las unidades administrativas de talento humano de las instituciones del sector público en las que laboren profesionales de la salud deberán observar la normativa que el MSP y el MDT expidan para regular las clases generales de puestos y sus correspondientes categorías del régimen y de la carrera sanitaria.

3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la consulta se concluye que la LOCS establece un régimen especial aplicable al talento humano en salud que realice funciones de atención directa o funciones fundamentales dentro del sistema de salud, de acuerdo con sus artículos 1, 2 y 3.

En este contexto, si bien la medicina ocupacional constituye una especialidad del ámbito de la salud, la determinación de si un médico ocupacional de un Gobierno Autónomo Descentralizado se encuentra sujeto al régimen de la carrera sanitaria depende de la naturaleza de las funciones que desempeñe, en particular si estas se enmarcan en actividades de atención directa en salud o en funciones esenciales del sistema de salud en los términos previstos en la referida Ley y su reglamento.

En consecuencia, únicamente en el evento de que el cargo de médico ocupacional se encuentre comprendido dentro del ámbito de aplicación de la LOCS, su ingreso deberá efectuarse mediante concurso de méritos y oposición, según el artículo 9 de dicha Ley.

Por lo tanto, si las funciones del médico ocupacional corresponden al ámbito de la gestión institucional interna en materia de seguridad y salud ocupacional, es procedente que los Gobiernos

Autónomos Descentralizados apliquen el artículo 65 de la Ley Orgánica del Servicio Público para realizar el concurso de méritos y oposición para el cargo de médico ocupacional.

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 Constantine Sambrano

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

Oficio No. 16262

Quito, D.M., 15 de abril de 2026

Abogada

Paola Pabón Caranqui

PREFECTA

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE PICHINCHA

Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADPP-PRF-2026-0013-OFI, de 9 de enero de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

“1. Personas jurídicas de derecho privado

¿Resulta jurídicamente procedente la imposición de medidas cautelares sobre los bienes de quienes ejercen la representación legal de personas jurídicas de derecho privado que mantengan obligaciones pendientes de pago con el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, al amparo de la facultad prevista en el artículo 281 del Código Orgánico Administrativo y artículo 164 del Código Tributario?

2. Personas jurídicas de derecho público

Resulta jurídicamente procedente la imposición de medidas cautelares respecto de quienes ejercen la representación legal de personas jurídicas de derecho público que mantengan obligaciones pendientes de pago con el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha, en virtud de la facultad prevista en el artículo 281 del Código Orgánico Administrativo y artículo 164 del Código Tributario?

3. Régimen aplicable cuando el deudor es una entidad del sector público

En el evento de que se determine que el régimen previsto en la pregunta anterior no resulta aplicable, ¿Cuál es el marco normativo que debe observar el Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha para el ejercicio de la acción coactiva cuando el deudor sea una entidad del sector público?”

Frente a estas interrogantes, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico de la Procuradora Síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pichincha (en adelante, “*GADP Pichincha*”) contenido en el memorando No. GADPP-PSIN-2025-2073-MEM, de 26 de noviembre de 2025, citó los artículos 66, 82, 225, 226, 227, 233, 238 y 426 de

la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 344 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante, “COOTAD”); 1, 14, 28, 42, 261, 270 y 281 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); y 1, 2, 24, 25, 26, 27, 30.7, 164 y 165 del Código Tributario⁴ (en adelante, “CT”), analizando y concluyendo lo siguiente:

“III. ANÁLISIS JURÍDICO:

(...) 3.2. *Acción coactiva – Obligaciones tributarias*

(...) El procedimiento previsto es claro y específico, y no establece casos de excepción ni procedimientos especiales para el supuesto de entidades del sector público que adeuden valores a otro ente público. En consecuencia, y en atención a lo dispuesto en el artículo 226 de la Constitución de la República, el ejecutor del proceso coactivo del Gobierno Provincial de Pichincha se encontraría facultado para disponer la imposición de medidas precautelatorias respecto del ente público deudor.

(...) Por otra parte, el Código Tributario -que por supremacía normativa regula las relaciones provenientes de los tributos-, en su artículo 30.7, dispone:

(...) De la norma transcrita se desprende que el legislador se refiere al representante legal de la persona jurídica en general, sin diferenciar si se trata de una entidad de derecho público o privado; tampoco singulariza un procedimiento especial para la imposición de medidas precautelatorias en el caso de personas jurídicas de derecho público, ni determina expresamente si tales medidas pueden extenderse a la persona natural que ejerce la representación legal del ente público

3.3. *Acción coactiva – Obligaciones no tributarias*

(...) El Título II del Procedimiento de Ejecución Coactiva del Código Orgánico Administrativo no prevé un trámite especial para las instituciones del sector público, ni determina de manera expresa si las medidas cautelares pueden ejercerse directamente en contra de la persona natural que ejerce la representación legal del ente público. Del mismo modo, el COA tampoco establece de forma clara si las medidas cautelares pueden imponerse al representante legal de la persona jurídica de derecho privado, razón por la cual resulta aplicable el artículo 66, numeral 26 de la Constitución de la República, que garantiza el derecho a la propiedad en todas sus formas, imponiendo un estándar de interpretación restrictiva respecto de cualquier afectación al patrimonio personal de los particulares.

Cuando se analiza la procedencia de medidas cautelares respecto de una persona jurídica de derecho público, deben observarse, además, las disposiciones del artículo 227 de la Constitución de la República y del artículo 28 del Código Orgánico Administrativo, que

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

² COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303, 19 de octubre de 2010.

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

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

recogen los principios de colaboración, coordinación y uso eficiente de los recursos públicos. En este contexto, la imposición de medidas cautelares que afecten la gestión institucional, la disponibilidad de recursos o el ejercicio de las competencias del ente público se considera, en principio, no procedente, salvo que exista una habilitación legal expresa que autorice dicha afectación.

IV. CRITERIO:

En atención a los artículos 66 y 82 de la Constitución de la República, así como al artículo 30.7 del Código Tributario, se concluye que el representante legal de una persona jurídica sea ésta de derecho público o de derecho privado, no es responsable solidario de las obligaciones que se generen como consecuencia de su gestión, ni en el ámbito tributario ni respecto de obligaciones no tributarias, salvo los casos excepcionales de dolo o culpa grave previstos expresamente en la normativa.

En el ámbito de las obligaciones no tributarias, la persona jurídica de derecho privado debe responder frente a terceros por las obligaciones que se generen del giro ordinario de sus actividades hasta por el monto de su capital y patrimonio, sin que proceda la extensión automática de responsabilidad al patrimonio personal de su representante legal. Por tanto, no resulta ajustada a derecho la imposición de medidas cautelares sobre bienes de titularidad del representante legal para garantizar deudas a cargo de la persona jurídica.

En cuanto a las personas jurídicas de derecho público, la adopción de medidas cautelares en el marco de la acción coactiva debe observar los principios de colaboración, coordinación y uso eficiente de los recursos públicos, así como el régimen de inembargabilidad de las cuentas en las que se administran dichos recursos. En este sentido, la imposición de medidas precautelatorias que afecten la gestión y el ejercicio de las competencias de la entidad pública no se considera procedente, salvo que la ley establezca expresamente una habilitación en sentido contrario.”

Mediante oficios No. 14760 y No. 14761, de 19 de enero de 2026, esta Procuraduría solicitó los criterios jurídicos institucionales de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, “AME”) y del Consorcio de Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales (en adelante, “CONGOPE”). Con oficio No. 15074, de 4 de febrero de 2026, este organismo insistió en el requerimiento dirigido a la AME, sin haber recibido respuesta.

Al respecto, el CONGOPE atendió el requerimiento mediante oficio No. CONGOPE-DE-2026-0030-O, de 27 de enero de 2026, ingresado al día siguiente, al cual adjuntó el informe jurídico No. DAJ-LS-002-2026, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica de dicha entidad. El referido informe jurídico se pronunció sobre el marco normativo aplicable a la coactiva tributaria y no tributaria, así como sobre la naturaleza de las personas jurídicas – tanto públicas como privadas – y su representación, destacando que la persona jurídica y su representante constituyen sujetos distintos, con patrimonios

independientes. Adicionalmente, citó los artículos 47 y 281 del COA, 164 del CT y 564 del Código Civil⁵, manifestando y concluyendo lo siguiente:

“ V. CONCLUSIONES

9.- Personas jurídicas de derecho privado.- *No resulta jurídicamente procedente la imposición de medidas cautelares sobre los bienes personales del representante legal de una persona jurídica de derecho privado por obligaciones pendientes de pago de esta última. La acción coactiva solo puede recaer sobre el patrimonio del sujeto obligado, esto es, la persona jurídica deudora, y no sobre el patrimonio de la persona natural que ejerce su representación. El representante legal es un sujeto distinto, con patrimonio autónomo, y la representación no genera confusión patrimonial ni responsabilidad personal automática. La adopción de medidas cautelares sobre sus bienes vulneraría los principios de legalidad, imputación subjetiva y responsabilidad patrimonial, salvo que exista habilitación legal expresa que configure responsabilidad personal, lo cual no ocurre en los artículos 281 del COA ni 164 del Código Tributario.*

10.- Personas jurídicas de derecho público.- *No resulta jurídicamente procedente la imposición de medidas cautelares sobre los bienes de quienes ejercen la representación legal de personas jurídicas de derecho público. En este supuesto, la improcedencia es aún más evidente, pues el representante legal actúa como órgano de la entidad y no como deudor, siendo la obligación imputable exclusivamente a la persona jurídica pública. Además, la afectación del patrimonio personal del representante legal carece de sustento normativo y contraviene los principios de legalidad, competencia y responsabilidad administrativa, sin perjuicio de que las medidas cautelares tampoco pueden emplearse como mecanismo indirecto de presión frente a entidades públicas.*

11.- Régimen aplicable cuando el deudor es una entidad del sector público.- *Cuando el deudor es una entidad del sector público, el Gobierno Autónomo Descentralizado debe ejercer la acción coactiva bajo una lectura sistemática y reforzada del ordenamiento jurídico, observando el Código Orgánico Administrativo, los principios de coordinación, colaboración interinstitucional y eficiencia en el uso de los recursos públicos, así como el régimen de inembargabilidad de las cuentas públicas afectadas a fines específicos. En ausencia de habilitación legal expresa para excepcionar dicho régimen, la ejecución debe orientarse a mecanismos compatibles con la continuidad del servicio público, excluyéndose medidas cautelares que paralicen la gestión institucional. Cualquier actuación que desconozca estos límites deviene ilegítima y genera responsabilidad para el funcionario ejecutor.”*

De los informes jurídicos citados se observa que tanto el consultante como el CONGOPE coinciden en que el Código Tributario y el Código Orgánico Administrativo no establecen excepciones ni un procedimiento diferenciado en materia de coactiva para el caso en que el deudor sea otra entidad pública. No obstante, señalan la necesidad de considerar el carácter inembargable de las cuentas que

⁵ Código Civil, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46, de 24 de junio de 2005.

administran recursos públicos, particularmente en lo relativo a la adopción de medidas cautelares. Asimismo, coinciden en que dichas medidas deben dirigirse a la persona jurídica coactivada – sea esta pública o privada – y no proceden de manera automática respecto de su representante legal. Sin perjuicio de lo anterior, el informe jurídico de la entidad consultante sostiene que el representante legal de una persona jurídica podría ser responsable solidario de sus obligaciones únicamente en caso de dolo o culpa grave. Por su parte, el CONGOPE enfatiza que no procede la imposición de medidas cautelares respecto del representante legal de la persona jurídica deudora al no existir confusión patrimonial ni responsabilidad personal automática derivada de la representación.

2. Análisis.

Para facilitar el estudio de la materia de las consultas, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* Procedimiento coactivo; y, *ii)* Situación jurídica de los representantes legales de las personas jurídicas coactivadas.

2.1. Procedimiento coactivo.

La ejecución coactiva es un procedimiento administrativo especial regulado en el Título II “Procedimiento de Ejecución Coactiva” del Libro III “Procedimientos Especiales” del COA, al cual pueden recurrir las administraciones públicas a las que la ley les haya atribuido expresamente dicha potestad, con el fin de exigir el cumplimiento de obligaciones patrimoniales. De otra parte, el cobro de créditos tributarios obedecerá al proceso y régimen previsto en la Sección 2ª. “De la ejecución coactiva”, ubicado en el Capítulo V “Del procedimiento administrativo de ejecución”, del CT.

En ambos regímenes, el ejercicio de la potestad coactiva faculta a la entidad acreedora a adoptar medidas cautelares o precautelatorias, con la finalidad de garantizar la efectividad del cobro de las obligaciones adeudadas. Al respecto, la Corte Constitucional, en la sentencia No. 40-21-IN/25, ha precisado:

“35. (...) dada la importancia de contar con recursos públicos para ser utilizados eficazmente en el funcionamiento de un servicio público, el Estado debe cobrar deudas. En virtud del principio de autotutela administrativa, la administración pública puede ejecutar por sí misma sus actos administrativos y seguir un procedimiento de cobro de las deudas económicas de las personas naturales o jurídicas. De modo que, en sede administrativa, el procedimiento de ejecución coactiva es el mecanismo previsto en el ordenamiento jurídico para exigir el pago de lo adeudado al Estado.

36. Dentro del procedimiento de ejecución coactiva, una vez que vence el plazo para que la o el deudor cancele de forma voluntaria, la administración pública tiene la facultad de adoptar medidas cautelares o preventivas con el fin de asegurar el pago de las deudas (...).

37. En efecto, cuando concurren los supuestos previstos en la norma y su aplicación es justificada, las medidas cautelares pretenden garantizar la recaudación del valor que se

debe porque aseguran la permanencia de los bienes de la persona coactivada mientras continúa el procedimiento coactivo (...)” (énfasis añadido).

El artículo 261 del COA prevé que “*Las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva cuando esté previsto en la ley.*” Al efecto, en relación con la potestad coactiva de los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante “GADs”), el artículo 344 del COOTAD asigna dicha facultad al tesorero de la institución.

En cuanto a las medidas cautelares, tanto el artículo 164 del CT como el artículo 281 del COA facultan al ejecutor a ordenar medidas precautelatorias, y prevén la posibilidad de que el coactivado haga cesar o sustituir dichas medidas a través del otorgamiento de garantías por el saldo de la obligación pendiente de pago. Cabe precisar que ninguno de estos cuerpos normativos establece, de manera expresa, un régimen diferenciado para el caso en que una entidad del sector público actúe en calidad de deudora dentro de un procedimiento coactivo.

Sobre la aplicación del artículo 281 del COA, esta Procuraduría, mediante oficio No. 03295, de 4 de abril de 2019, señaló que la adopción de medidas cautelares se encuentra sujeta al criterio de menor afectación a los derechos de las personas, y que aquellas de carácter personal requieren autorización judicial previa. En dicho pronunciamiento se concluyó:

“De lo expuesto se desprende que para la adopción de cualquiera de las medidas cautelares previstas en el artículo 281 del COA, el ejecutor deberá considerar ‘(...) el criterio general y prevaleciente de la menor afectación a los derechos de las personas’ en armonía con el artículo 14 del Libro Preliminar del mismo código que establece las normas rectoras del ejercicio de la función administrativa, entre ellas, el principio de juridicidad vinculado con el derecho fundamental a la buena administración pública (...).

(...) En atención a los términos de la consulta se concluye que, (...) para adoptar medidas precautelatorias de carácter personal, como la prohibición de ausentarse del país y el arraigo, dentro de los procedimientos coactivos a su cargo deberá observar el artículo 281 del COA y por tanto solicitar al juzgador competente que disponga tal medida.” (énfasis añadido).

En la misma línea, respecto de medidas cautelares relativas a bienes que se pueden adoptar en los procedimientos coactivos tributarios y no tributarios, a través del pronunciamiento contenido en oficio No. 13699, de 30 de octubre de 2025, la Procuraduría General del Estado expuso que:

“(...) de conformidad con los artículos 261 y 284, así como con la Disposición General Tercera del COA, en concordancia con los artículos 157 y 164 del Código Tributario, dentro de un procedimiento de ejecución coactiva, el recaudador especial se encuentra facultado para disponer, en el mismo auto de pago en una actuación posterior, medidas precautelares como la prohibición de enajenar bienes muebles, incluidos los vehículos automotores”.

De lo expuesto se aprecia que: **i)** el procedimiento coactivo se regula por el COA o el CT, según la naturaleza de la obligación; **ii)** ambos cuerpos normativos establecen reglas generales que no contemplan, de manera expresa, un régimen diferenciado para el caso en que otra entidad pública actúe como sujeto coactivado; **iii)** las entidades titulares de acción coactiva están facultadas para adoptar medidas cautelares o precautelares para asegurar el pago de la obligación cuyo cobro se pretende, debiendo observar el principio de menor afectación a los derechos de las personas; y, para la imposición de medidas personales, se requiere autorización judicial; y, **iv)** las medidas cautelares pueden cesar o modificarse si el coactivado garantiza el pago del saldo pendiente.

2.2. Situación jurídica de los representantes legales de las personas jurídicas coactivadas.

La persona jurídica, según el artículo 564 del Código Civil, es “una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente”. En el caso de entidades del sector público, el artículo 47 del COA dispone que corresponde a la máxima autoridad ejecutiva, ejercer “su representación para intervenir en todos los actos, contratos y relaciones jurídicas sujetas a su competencia.”

Por otra parte, dentro del ámbito tributario, el numeral 2 del artículo 27 del CT establece la responsabilidad por representación de los “directores, presidentes, gerentes o representantes de las personas jurídicas y demás entes colectivos con personalidad legalmente reconocida”.

En suma a lo señalado, el artículo 30.7 del CT establece que la persona jurídica debe responder por sus obligaciones, previendo que “Las personas jurídicas deberán responder frente a terceros por las obligaciones que se originen por el giro de sus negocios, hasta por el valor del capital y el patrimonio”; y, respecto de la responsabilidad de los representantes de las personas jurídicas, la misma norma dispone que “el representante legal de una persona jurídica **no será responsable solidario de las obligaciones que se deriven de su gestión, en el ámbito tributario, salvo dolo o culpa grave**”, agregando que si “dichas obligaciones se hubiesen generado por cualquier tipo de fraude, ocasionado por **dolo del representante legal o administrador, en perjuicio de uno o varios acreedores, en cuyo caso este último deberá responder por las mismas**” (énfasis añadido).

En tal contexto, las notificaciones que se cursan en los procedimientos coactivos se dirigen “al deudor o su representante”, según el artículo 280 del COA, así como al responsable, según el artículo 85 del CT, con la finalidad de que tanto la persona jurídica coactivada como el responsable por representación de los tributos causados durante su gestión puedan ejercer su derecho a la defensa, de acuerdo con el precedente jurisprudencial obligatorio declarado por el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No. 12-2024, de 3 de julio de 2024, que indica:

“No será eficaz el acto ni jurídicamente viable la vinculación en el procedimiento administrativo de ejecución, respecto de los responsables por representación (solidario), cuando se hubiera omitido la notificación a ellos de los actos administrativos de determinación cuyo cobro se persigue, toda vez que se violenta el debido proceso, en la garantía del derecho a la defensa.”

De lo expuesto se aprecia que: *i)* en el caso de coactivas dirigidas al cobro de deudas de personas jurídicas, públicas o privadas, las notificaciones se deben dirigir al representante de la persona jurídica deudora-coactivada; *ii)* la responsabilidad por representación se ha previsto únicamente en el CT, y – de manera excepcional – en aquellos casos que se determine la existencia de dolo o culpa grave; y, *iii)* su configuración exige la observancia estricta del debido proceso, en particular el derecho a la defensa, conforme al precedente obligatorio de la Corte Nacional de Justicia.

3. Pronunciamiento.

En atención a la primera y segunda consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 27 numeral 2 y 30.7 del Código Tributario, **la imposición de medidas cautelares sobre los bienes de la persona natural que ejerce la representación legal de una persona jurídica de derecho privado o público coactivada únicamente procede en materia tributaria, de forma excepcional, cuando se verifique dolo o culpa grave en el ejercicio de su gestión y respecto del período en que esta fue ejercida**, para lo cual, deberá observarse el precedente obligatorio de la Corte Nacional de Justicia contenido en la Resolución No. 12-2024, en particular en lo relativo a la garantía del derecho a la defensa. **Por otra parte, dicha responsabilidad no es aplicable en procedimientos coactivos derivados de obligaciones no tributarias, al no existir habilitación legal expresa.**

Respecto de la tercera consulta, **esta Procuraduría se abstiene de emitir pronunciamiento por cuanto la misma no se circunscribe a la inteligencia o aplicación general de normas jurídicas**, según las competencias previstas en los artículos 237 de la CRE y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

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 FirmaRC

Rodrigo Ivan Constantine Sambrano

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Abg. Clemente Bravo Riofrío

Presidente

CONSORCIO DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS PROVINCIALES

Oficio No. 16304

Quito, D.M., 16 de abril de 2026

Coronel

Esteban Ernesto Cárdenas Varela

JEFE DE BOMBEROS

CUERPO DE BOMBEROS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO

Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. 308-JB-CBDMQ-2025, de 11 de diciembre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿El contratista de un contrato de consultoría, debe como parte de las obligaciones que le impone el artículo Art. 113 (Anterior Art. 100 previa la reforma de 2025-10-07) de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, atender favorablemente el requerimiento de la entidad contratante de actualizar dentro del plazo de 5 años, los costos y cualquier información técnica del proyecto resultado de la consultoría, a fin de que la entidad pública cuente con los estudios actualizados que garanticen la viabilidad y correcta ejecución del proyecto así como el uso eficiente de recursos públicos?”.

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto a la consulta, consta en el memorando No. GADDMQ-CBDMQ-DAJ-2025-0047-MEM, de 18 de noviembre de 2025, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica, encargado, del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante, “CBDMQ”), que citó los artículos 226 y 237 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 14, 22 y 31 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); 112 y 113 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública³ (en adelante, “LOSNCPP”); 1561 y 1562 del Código Civil (en adelante, “CC”), con base en los cuales analizó y concluyó:

“III. – ANÁLISIS:

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 LOSNCPP, 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.

(...) 3.2.- De conformidad con el artículo 13 (Anterior Art. 14 previa la reforma de 2025-10-07) de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la supervisión, evaluación y control de los contratos se extiende a todas las fases del proceso contractual, incluyendo la etapa post contractual, que es justamente aquella en la que se exige del consultor la atención de requerimientos técnicos necesarios para la correcta ejecución del proyecto; y, en consecuencia, la responsabilidad técnica y científica del consultor se mantiene vigente por cinco años posteriores a la recepción definitiva del contrato, lo que implica la obligación de garantizar la aplicabilidad de los estudios entregados, inclusive si deben ser actualizados o ajustados para su correcta ejecución.

Estas obligaciones no constituyen objeto de un nuevo contrato, sino el cumplimiento de la responsabilidad post contractual prevista expresamente en la LOSNCP.

(...) 3.5. – Conforme a la antedicha norma de la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública, la responsabilidad técnica del consultor incluye:

1. Garantizar que los estudios se puedan ejecutar sin generar riesgos técnicos ni sobrecostos.
2. Actualizar o validar información cuando la entidad contratante identifique inconsistencias.
3. Responder a requerimientos para viabilizar la ejecución del proyecto.
4. Evitar que la entidad contratante incurra en perjuicios económicos o administrativos.

3.6. – La negativa infundada de un contratista a proceder con la actualización del objeto de la consultoría, podría constituir un incumplimiento de las responsabilidades legales del consultor, constando de los pronunciamientos expuestos de la Contraloría General del Estado, de forma clara y reiterativa, que la responsabilidad técnica del consultor es integral y se mantiene vigente durante el período de cinco años, obligándolo a efectuar correcciones, actualizaciones o validaciones cuando la entidad contratante así lo requiera.

Por tanto, la negativa injustificada a atender solicitudes técnicas dentro del período de responsabilidad podría generar:

- Observaciones administrativas por parte de la Contraloría General del Estado.
- Determinación de responsabilidad civil o glosa en caso de perjuicio económico.
- Posible suspensión o afectación del Registro Único de Proveedores (RUP).
- Imposibilidad de participar en futuros procesos de contratación.
- Eventual responsabilidad profesional por inobservancia de las obligaciones derivadas del contrato.

(...) **IV.- CRITERIO:**

Por lo analizado y expresado, se concluye que la entidad contratante actúa conforme a derecho al requerir dentro del plazo de 5 años, la actualización de costos y cualquier

información técnica del proyecto entregado como producto de un contrato de consultoría, a fin de garantizar la viabilidad y correcta ejecución del proyecto, así como el uso eficiente de los recursos públicos; y, el contratista tiene la obligación legal y técnica de atender dicho requerimiento de actualización si se solicita dentro del quinquenio de responsabilidad postcontractual previsto en el artículo (sic) Art. 113 (Anterior Art. 100 previa la reforma de 2025-10-07) de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, pues los consultores por efectos de la norma IDEM y del Art. 1561 y 1562 del Código Civil deben responder por la validez y aplicabilidad de los estudios elaborados a través de las actualizaciones necesarias que permitan la adecuada implementación técnica del proyecto.

La negativa a responder favorablemente constituye incumplimiento de la obligación legal y contractual del contratista, especialmente si afecta la viabilidad del proyecto, genera costos adicionales a la administración pública y genera efectos punitivos expresamente contemplados en la norma”.

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender su consulta, mediante oficios No. 14339, de 16 de diciembre de 2025 y, No. 14553, de 5 de enero de 2026, respectivamente, este organismo solicitó e insistió al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”) se sirva remitir su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. El requerimiento fue atendido por el SERCOP con oficio No. SERCOP-CGAJ-2026-0069-OF, de 12 de marzo de 2026, ingresado en el correo único institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, al cual adjuntó el informe No. DALP-2026-RO-PGE-14339-123, de 12 de marzo de 2026, que contiene el criterio institucional.

El informe No. DALP-2026-RO-PGE-14339-123 citó los artículos 33 numeral 17, 66, 82, 227, 288 y 425 de la CRE, 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁴ (en adelante, “COPFP”); 28 y 67 del COA, 3, 4, 39, 40, 41, 42, 106 y 110 de la LOSNCP; 6, 13, 18, 1453, 1454, 1583, 1584, 2392 y 2397 del CC, 2, 3 numerales 8, 9, 22 y 32, 23, 61, 62, 72, 79, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 171, 172, 364, 366, 370, 371, 372, 373, 414 y 428 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁵ (en adelante, “RGLOSNC”), y con fundamento en dichas normas concluyó:

“IX RESPUESTA

61. *Acorde a lo indicado, en virtud del principio de colaboración consagrado en el COA, la CGAJ emite la siguiente respuesta:*

a. *De conformidad con los antecedentes expuestos, el art. 113 de la LOSNCP establece la prescripción de la responsabilidad derivada de los daños generados por estudios mal realizados, mas no una obligación de actualizar los estudios por parte del mismo consultor. Dicha disposición es concordante con el art. 110.1 de la LOSNCP. En consecuencia, el*

⁴ COPFP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 306 de 22 de octubre de 2010.

⁵ RGLOSNC, publicado en el Noveno Suplemento del Registro Oficial de 28 de octubre de 2025.

artículo precitado no establece la obligación para atender el requerimiento de la entidad contratante de actualizar los estudios realizados en el marco de la contratación pública.

b. La actualización de estudios una vez que ha operado la recepción definitiva y la correspondiente liquidación del contrato es contrario al principio de participación nacional, concurrencia, planificación, eficiencia, e iría en contra de los arts. 32 y 82 de la CRE; 115 del COPLAFIP; 14 del COA; 3, 4, 9.1, 39, 40, 41, 42, 106, 110.3 y 113 de la LOSNCP; 6, 13, 18, 1453, 1454, 1561, 1562, 2392, 2397, 2414 del CC; 2, 3.8, 3.9, 3.22, 3.32, 23, 61.1, 61.4, 61.5, 62, 72, 79, 162, 163, 164, 165, 166, 167, 171, 172, 336, 364, 370, 371, 372, 373, 414 y 428 del RGLOSNC.

c. Es responsabilidad exclusiva de la entidad contratante definir en los términos de referencia, las condiciones a las que se sujetará el contratista, una vez iniciada la relación contractual” (el resaltado pertenece al texto original).

De lo expuesto se encuentra que a criterio de la entidad consultante el consultor estaría obligado a actualizar costos y cualquier información técnica de los productos entregados como resultado de un contrato de consultoría, durante el período de cinco años posteriores a la suscripción del acta de entrega recepción definitiva, período dentro del cual se encuentra vigente la “responsabilidad postcontractual” de dicho consultor. Por su parte, el SERCOP difiere en su criterio y aclara que la responsabilidad ulterior a la que se refiere el artículo 113 de la LOSNCP se refiere únicamente a posteriores daños derivados de estudios “mal realizados”, por lo que la exigencia de actualización de estudios por parte de la entidad contratante sería contraria a los principios de planificación, eficiencia, entre otros.

2. Análisis.

El primer inciso del artículo 1 de la LOSNCP determina que su objeto es “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, siempre buscando la mejor relación entre calidad y precio, en una compra pública por resultados”. El segundo inciso del mismo artículo prescribe que la LOSNCP “(...) 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 (...)”.

Por otra parte, al tenor de lo dispuesto por los numerales 2, 4 y 6 del artículo 8 de la LOSNCP, son objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública, entre otros, los siguientes: “2. Garantizar la ejecución plena de los contratos y la **aplicación efectiva de las normas contractuales**; (...) 4. Garantizar la transparencia y **evitar la arbitrariedad en la contratación pública**, así como garantizar la permanencia y efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia del gasto público”; y, (...) “6. Promover la transparencia, **prevenir la discrecionalidad y garantizar la supervisión efectiva de los procedimientos de contratación pública**, en coordinación con los entes de control competentes, conforme lo establece la Constitución de la República” (énfasis añadido).

En este sentido, el artículo 3 ibidem dispone la vigilancia de la integridad de procedimientos y contratos que se deriven de dicho cuerpo normativo y ordena observar especialmente “(...) los principios de **legalidad**, **trato justo**, **participación nacional**, **seguridad jurídica**, **conurrencia**, **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, los artículos 14 y 22 del COA establecen, en su orden, los principios de juridicidad y seguridad jurídica y confianza legítima para todas las actuaciones de la administración pública (énfasis añadido).

Con relación al tema de la consulta, el artículo 39 de la LOSNCP prescribe:

“La consultoría será ejercida por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que, para celebrar contratos con las entidades sujetas a la presente Ley, deberán inscribirse en el Registro Único de Proveedores RUP”.

Así, con relación al procedimiento para celebración de contratos de consultoría, el artículo 42 ibidem dispone:

“La celebración de contratos de consultoría se efectuará, en todos los casos, mediante concurso público, cuando el presupuesto referencial del contrato sea superior a diez mil dólares de los Estados Unidos de América (USD \$ 10.000). Las contrataciones de consultoría iguales o inferiores al umbral señalado se realizarán por el procedimiento de ínfima cuantía.

Los criterios de selección de consultoría serán emitidos en el Reglamento a esta Ley; así como los plazos y términos para cada etapa de la fase precontractual conforme el presupuesto referencial de cada contratación, garantizando la libre concurrencia y la transparencia”.

En este sentido, el numeral 9 del artículo 3 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁶ (en adelante, “RGLOSNCPP”) define a la consultoría como “la prestación de servicios profesionales especializados no estandarizados, que tengan por objeto identificar, auditar, planificar, elaborar o evaluar estudios y proyectos de desarrollo, en sus niveles de pre factibilidad, factibilidad, diseño u operación; además, comprende la supervisión, fiscalización, auditoría y evaluación de proyectos ex ante y ex post, el desarrollo de software o programas informáticos así como los servicios de asesoría y asistencia técnica, consultoría legal que no constituya parte del régimen especial, elaboración de estudios económicos, financieros, de organización, administración, auditoría, investigación y evaluación de la conformidad o certificación”.

Respecto de la determinación de los costos de un proyecto de consultoría, el artículo 164 del RGLOSNCPP prescribe los costos directos e indirectos son:

⁶ RGLOSNCPP, expedido mediante Decreto Ejecutivo 193, publicado en el Noveno Suplemento del Registro Oficial 153 de 28 de octubre de 2025.

“1. Costos directos: Son aquellos que se generan directa y exclusivamente en función de cada trabajo de consultoría y cuyos componentes básicos son, entre otros, las remuneraciones, los beneficios o cargas sociales del equipo de trabajo, los viajes y viáticos; los subcontratos y servicios varios, arrendamientos y alquileres de vehículos, equipos e instalaciones; suministros y materiales: reproducciones, ediciones y publicaciones;

2. Costos indirectos o gastos generales: Son aquellos que se reconocen a consultores para atender sus gastos de carácter permanente relacionados con su organización profesional, a fin de posibilitar la oferta oportuna y eficiente de sus servicios profesionales y que no pueden imputarse a un estudio o proyecto en particular”.

Por otra parte, el artículo 78 del RGLOSNCPP precisa que los términos de referencia deberán contemplar, al menos, los siguientes aspectos:

“(…) 2. Los términos de referencia deben ser claros, completos y detallados de tal forma que no haya lugar a ambigüedades o contradicciones que propicien o permitan diferentes interpretaciones de una misma disposición, ni indicaciones parciales;

3. Los términos de referencia para la contratación de servicios incluidos los de consultoría contendrán obligatoriamente los siguientes aspectos:

- a) Alcance;*
- b) Metodología de trabajo;*
- c) Información que dispone la entidad;*
- d) Productos o servicios esperados;*
- e) Plazo de ejecución: parciales y/o total;*
- f) Personal técnico/equipo de trabajo/recursos, en el caso que corresponda;*
- g) Forma y condiciones de pago;*
- h) Multas;*
- i) Obligaciones de las partes; y,*
- j) Parámetros de evaluación y calificación según corresponda.”*

Desde esta perspectiva, los costos directos e indirectos que se plantean para la preparación y presentación de la oferta por parte del proveedor se definen en función de, entre otros, el objeto de contratación, el plazo de ejecución y los productos o resultados a entregar, según las condiciones técnicas establecidas por la entidad contratante en el pliego del proceso precontractual.

Es menester considerar que, al tenor de lo dispuesto por el artículo 82 del RGLOSNCPP, la entidad contratante elaborará los pliegos para cada contratación, debiendo observar los modelos elaborados por el Servicio Nacional de Contratación Pública, pudiendo modificar y ajustar, *“bajo su responsabilidad”*, el modelo a las necesidades particulares de cada proceso de contratación, en las secciones que dicho modelo lo permita. Por otra parte, de acuerdo con el inciso tercero de dicho artículo, *“En caso de que la entidad contratante establezca condiciones contrarias a estas normas, ya sea en los pliegos o en el contrato administrativo, estas no podrán surtir efectos jurídicos, independientemente de las responsabilidades que establezcan los órganos de control del Estado, (sic) Cualquier disposición de los pliegos o el contrato que contravenga expresamente el principio de*

juridicidad se entenderá como no escrita". Asimismo, el inciso octavo ibidem ordena que forman parte integrante del pliego respectivo: "(...) *los estudios, especificaciones técnicas y términos de referencia referidos en esta Sección, y cualquier otra documentación que la entidad considere pertinente*", prohibiendo la existencia de contradicciones entre el pliego y sus anexos.

Con base en lo expuesto, el primer inciso del artículo 93 de la LOSNCP dispone lo siguiente:

"En los contratos de adquisición de bienes y de prestación de servicios, incluidos los de consultoría, existirá una sola recepción, que se producirá de conformidad con lo establecido en el contrato y tendrá los efectos de recepción definitiva. Producida la recepción se devolverán las garantías otorgadas, a excepción de la garantía técnica" (el subrayado me corresponde).

En consecuencia, de conformidad con el artículo 94 ibidem, se dejará constancia de lo ejecutado en la liquidación económica contable del contrato y "*se determinarán los valores recibidos por el contratista, los pendientes de pago o los que deban deducirse o deba devolver por cualquier concepto aplicando los reajustes correspondientes*", pudiendo también procederse con las compensaciones correspondientes, y la "*liquidación final será parte del acta de recepción definitiva*" (el subrayado me corresponde).

Por último, el primer inciso del artículo 95 ibidem dispone que solo con la "*liquidación del contrato se pone fin al negocio jurídico*". En este contexto, el segundo inciso de dicha norma añade que:

"De conformidad con numeral 2 del artículo 1583 del Código Civil, solo con el pago efectivo de los valores liquidados se extinguen absolutamente las obligaciones derivadas del contrato administrativo y finaliza el negocio jurídico en cuestión, sin perjuicio de otras responsabilidades posteriores" (el subrayado me corresponde).

Con base en lo anterior, en relación con la materia de la consulta, el artículo 113 de la LOSNCP establece lo siguiente:

*"Los consultores nacionales y extranjeros son **legal y económicamente responsables de la validez científica y técnica de los servicios contratados y su aplicabilidad, dentro de los términos contractuales, las condiciones de información básica disponible y el conocimiento científico y tecnológico existente a la época de su elaboración**. Esta responsabilidad prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la recepción definitiva de los estudios.*

*Si por causa de los estudios elaborados por los consultores, ocurrieren perjuicios técnicos o económicos en la ejecución de los contratos, establecidos por la vía judicial o arbitral, la máxima autoridad de la Entidad Contratante dispondrá que el consultor sea **suspendido del RUP por el plazo de cinco (5) años, sin perjuicio de las demás sanciones aplicables.***

En el caso de ejecución de obra, asimismo serán suspendidos del RUP por el plazo de cinco (5) años, sin perjuicio de su responsabilidad civil, los consultores que elaboraron los estudios definitivos y actualizados si es que el precio de implementación de los mismos sufre una variación superior al treinta y cinco por ciento (35%) del valor del contrato de obra, por causas imputables a los estudios. Para la comparación se considerará el presupuesto referencial y los rubros a ejecutar según el estudio, frente al precio final de la obra sin reajuste de precio.

En el caso que los estudios para la ejecución de obra fueran elaborados por servidores de la misma institución pública si es que el precio de implementación de los mismos sufre una variación superior al treinta y cinco por ciento (35%) del valor del contrato de obra, por causas imputables a los estudios, serán sancionados con la destitución sin derecho a indemnización, previo el sumario administrativo respectivo, sin perjuicio de su responsabilidad civil” (énfasis añadido).

Dicho esto, a fin de determinar el alcance del artículo 113 de la LOSNCP, es pertinente tener en cuenta que el artículo 18 del COA contiene el principio de interdicción de la arbitrariedad y dispone que “**Los organismos que conforman el sector público, deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias**” (énfasis añadido). Adicionalmente, agrega que el ejercicio de las potestades discrecionales observará los derechos individuales, el deber de motivación y la debida razonabilidad.

Así, de acuerdo con los principios de seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y juridicidad, las obligaciones del contratista nacen de lo presentado en su oferta, de los requisitos y condiciones para los pliegos respectivos, el contrato correspondiente y las disposiciones aplicables de la LOSNCP y su Reglamento General. En consecuencia, la entidad contratante no está facultada para exigir el cumplimiento de obligaciones que no se encuentren en las fuentes que la ley prescribe; tampoco se encuentra facultada para imponer o exigir condiciones contrarias al ordenamiento jurídico o posteriores a la suscripción del acta de entrega recepción definitiva y la liquidación del contrato, salvo que la ley disponga lo contrario. En este sentido, la norma referida no establece obligación adicional respecto de la actualización del objeto de la consultoría realizada con posterioridad a la liquidación del contrato.

De lo expuesto se desprende lo siguiente: *i)* en contratación pública rigen, entre otros, los principios de juridicidad, interdicción de la arbitrariedad, legalidad y seguridad jurídica, por lo que las actuaciones de la entidad contratante deben sujetarse estrictamente a la Constitución y la ley, y demás normativa aplicable; *ii)* en los contratos de prestación de servicios, incluidos los de consultoría, existe una única recepción definitiva, con la cual se procede a devolver las garantías, excepto la técnica, y a liquidar el contrato; *iii)* el artículo 113 de la LOSNCP establece que la responsabilidad de los consultores prescribe en cinco años contados desde la recepción definitiva de los estudios; y, *iv)* dicho artículo establece otras modalidades de responsabilidades de los consultores en caso de perjuicio económico causado a la entidad y determinado judicial o arbitralmente, así como en casos de ejecución de obras en las que hayan elaborado los estudios respectivos.

3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 1, 3, 8, 93, 94 y 95 de la LOSNCP, 78 y 82 de su Reglamento General y, 14 y 22 del Código Orgánico Administrativo, el artículo 113 de la LOSNCP establece que la responsabilidad legal y económica de los consultores nacionales y extranjeros – respecto de la validez científica y técnica de los servicios contratados, así como de su aplicabilidad, que deben analizarse en función de los términos contractuales, las condiciones de información básica disponible y el conocimiento científico y tecnológico existente a la época de su elaboración – prescribe en el plazo de cinco años contados a partir de la recepción definitiva de los estudios.

En este sentido, según el sentido literal del artículo 113 de la LOSNCP, **los contratistas – dentro de los 5 años contados a partir de la recepción definitiva de los estudios – no se encuentran obligados a actualizar los costos o información técnica del proyecto resultado de la consultoría.**

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.

C.C. Lcdo. José Julio Neira Hanze
Director General, Encargado
Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP

Oficio No. 16305

Quito, D.M., 16 de abril de 2026

Coronel (B)

Martín Cucalón de Icaza

PRIMER JEFE

BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DE GUAYAQUIL

Guayaquil.

De mi consideración:

Mediante oficio No. BCBG-PJB-2025-0541-OF, de 12 de diciembre de 2025, ingresado en la Dirección Regional 1 de la Procuraduría General del Estado el 19 del mismo mes y año, y remitido a este despacho con oficio No. PGE-DR1-2026-00496, de 15 de enero de 2026, se formuló la siguiente consulta:

“¿Cuál es la correcta inteligencia y alcance del artículo 5 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en relación con el artículo 6 del mismo cuerpo normativo, respecto de la determinación de la normativa aplicable a los contratos de importación de bienes, cuando la adquisición se perfecciona en el extranjero pero la entrega se realiza en territorio ecuatoriano, y existe imposibilidad material de determinar anticipadamente el país de origen del proveedor al momento de la convocatoria?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Con oficio No. PGE-DR1-2025-00454, de 8 de diciembre de 2025, la Dirección Regional 1 de la Procuraduría General del Estado solicitó al Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil (en adelante, “BCBG”) que la consulta inicialmente presentada en oficio No. BCBG-PJB-2025-0509-OF, de 26 de noviembre de 2025, sea reformulada. Este requerimiento fue atendido con el oficio No. BCBG-PJB-2025-0541-OF, de 12 de diciembre de 2025, al que se ha hecho referencia al inicio del presente.

El informe jurídico del BCBG, contenido en el memorando No. BCBG-DGAL-2025-0594-M, de 12 de diciembre de 2025, citó los artículos 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 1 y 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública² (en adelante, “LOSNCP”); y, 5 y 6 del Reglamento a la LOSNCP³ (en adelante, “RGLOSNCP”), con fundamento en los cuales concluyó lo siguiente:

“V. POSTURA INSTITUCIONAL

El Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil considera que el artículo 5 del Reglamento General a la LOSNCP debe interpretarse de manera restrictiva, en atención a su carácter excepcional frente al régimen general de contratación pública previsto en la LOSNCP. Bajo esta interpretación, dicha disposición sería aplicable únicamente a aquellas contrataciones cuya ejecución integral se realice fuera del territorio nacional.” (énfasis añadido).

Con la finalidad de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 14873, 14874 y 14875, de 26 de enero de 2026, este organismo solicitó al Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones (en adelante, “MPCEIP”), al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, “SENAE”) y al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia de la consulta. Con oficio No. 15258, de 12 de febrero de 2026, se insistió al SERCOP en dicho requerimiento, sin haber recibido respuesta hasta la fecha.

Los referidos requerimientos fueron atendidos en el siguiente orden: *i)* por el MPCEIP, a través del oficio No. MPCEI-CGAJ-2026-0020-O, de 09 de febrero de 2026, ingresado al siguiente día en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado; y, *ii)* por el SENAE, con oficio No. SENAE-SENAE-2026-0060-OF, de 11 de febrero de 2026, recibido en esta Procuraduría el mismo día.

El criterio jurídico del MPCEIP analizó y concluyó:

“(…) se observa que el núcleo del problema planteado no radica en una controversia sustantiva sobre el régimen jurídico de fondo, sino en una cuestión procedimental vinculada a la fase preparatoria y precontractual de la contratación pública, específicamente en lo relativo a la imposibilidad material de determinar anticipadamente el país de origen del proveedor al momento de la convocatoria.

Dicha imposibilidad, sin embargo, no puede considerarse absoluta, en la medida en que depende de cómo la entidad contratante structure sus estudios de mercado, especificaciones técnicas y condiciones del procedimiento. En determinados supuestos, la

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

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

³ RGLOSNCP, publicado en el Noveno Suplemento del Registro Oficial 153 de 28 de octubre de 2025.

*entidad podría establecer requisitos o parámetros que permitan anticipar o delimitar el origen de los bienes o de los proveedores, sin perjuicio de que **ello se enmarca en el ámbito de su discrecionalidad técnica y de las decisiones propias de la fase preparatoria de cada proceso de contratación de la entidad contratada**. Entre ellos, se podría realizar estudios de mercado que permitan determinar un país o listado de países que sean más convenientes para el procedimiento con base en criterios técnicos, existencia de los bienes a adquirir en un país o países específicos y de costo - beneficio, lo cual permitiría delimitar el país de contratación. **Adicionalmente, puede acudir a las prácticas comerciales o modelos de negocios de aplicación internacional, para cuya aplicación no sea indispensable delimitar preliminarmente el país de origen de los bienes.***

(...) En cuanto a los procedimientos para importación de mercancías, dichas atribuciones se encuentran distribuidas entre el Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador (SENAE) y el Comité de Comercio Exterior (COMEX), de conformidad con los artículos 211 y 72 del Código Orgánico de la Producción e Inversiones (COPCI), respectivamente.

*Por tanto, no corresponde a esta Cartera de Estado pronunciarse sobre los procedimientos internos de las entidades contratantes ni sobre la aplicación específica de dichas disposiciones en casos concretos, **materias que se rigen por la normativa especializada de contratación pública y cuya interpretación y control competen al SERCOP; y en cuanto a procedimientos para importación de bienes, la entidad competente es el Servicio Nacional de Aduanas, de conformidad con el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones.***” (énfasis añadido).

Por su parte, el criterio jurídico del SENA E consideró los artículos 218 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones⁴ (en adelante, “COPCI”); 71 y 72 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio, del Libro V del COPCI⁵ (en adelante, “Reglamento al Título de Facilitación Aduanera”); 2 y 9 de la LOSNCP; y, 7 y 8 del RGLOSNC P. Al respecto, manifestó lo siguiente:

“2.- ANÁLISIS:

(...) En virtud de lo expuesto, podemos observar que la normativa vigente detallada en el apartado Base Legal del presente documento, en especial el artículo 71 y 72 del Reglamento al Título de la Facilitación para el Comercio, del Libro V del Código Orgánico de la Producción, corresponde y es de competencia del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, entre otros verificar el cumplimiento de las formalidades aduaneras, tales como, anexas junto a la declaración aduanera los documentos de acompañamiento (documentos de control previo cuando corresponda.

⁴ COPCI, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre de 2010.

⁵ Reglamento al Título de Facilitación Aduanera, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 452 de 19 de mayo de 2011.

*Cabe señalar que, los contratos de **importación de bienes** obedecen a un tema netamente privado entre el importador y su proveedor, toda vez que, es un acuerdo de voluntades entre dos o más partes, siendo su objetivo crear, transferir, modificar o exigir derechos y obligaciones, negociación en la cual, la administración aduanera no interviene, por lo tanto no es factible emitir ningún criterio o comentario respecto a esta temática, ya que la regulación contractual no es competencia del SENA E.*

No obstante, la interrogante formulada por el Primer Jefe del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Guayaquil, esto es, respecto de la determinación de la normativa aplicable a los contratos de importación de bienes, cuando la adquisición se perfecciona en el extranjero pero la entrega se realiza en territorio ecuatoriano, y existe imposibilidad material de determinar anticipadamente el país de origen del proveedor al momento de la convocatoria, debe considerarse lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que determina ‘Art. 2.- Ámbito territorial.- Las contrataciones que se realicen en el extranjero se someterán a las disposiciones normativas legales del país extranjero, a las prácticas comerciales o a los modelos de negocios de aplicación internacional. (...); siendo su entidad regulatoria el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), en concordancia con los artículos 5, 6, 7 y 8 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que regula el proceso al que deben someterse las contrataciones realizadas en el extranjero; enfatizándose que, el proceso de contratación y el de importación, responden a instancias distintas, regulados por normas independientes y controlados por entidades autónomas’ (el resaltado corresponde al texto original y lo subrayado me pertenece).

De lo expuesto se observa que la consultante, el MPCEIP y el SENA E coinciden en señalar que el artículo 2 de la LOSNCP establece un régimen excepcional para aquellas contrataciones que se realicen en el extranjero, sometidas a las disposiciones normativas legales del país extranjero, a las prácticas comerciales o a los modelos de negocios de aplicación internacional. El BCBG aclara que ese régimen excepcional sería aplicable “*únicamente a aquellas contrataciones cuya ejecución integral se realice fuera del territorio nacional*” sin realizar un análisis mayor que permita establecer la duda normativa en cuanto al caso materia de la consulta.

Por otra parte, el MPCEIP y la SENA E enfatizan la diferencia entre los procedimientos para las contrataciones realizadas en el exterior y la importación de bienes, conforme lo previsto en los artículos 5 y 6 del RGLOSNC P, por corresponder a instancias diferentes sujetas al control de diferentes entidades en materia de contratación pública y comercio.

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 y diferencias entre contratación en el extranjero e importación; *ii*) Procedimiento de verificación de producción nacional e importación en contratación pública.

2.1. Régimen jurídico y diferencias entre contratación en el extranjero e importación. -

El primer inciso del artículo 1 de la LOSNCP determina que su objeto es *“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”*, en una compra pública por resultados y buscando siempre la mejor relación entre calidad y precio.

En cuanto al ámbito territorial, el primer inciso del artículo 2 de la LOSNCP señala que *“Las contrataciones que se realicen en el extranjero se someterán a las disposiciones normativas legales del país extranjero, a las prácticas comerciales o a los modelos de negocios de aplicación internacional”*; y, su inciso final establece que el RGLOSNCP *“regulará las situaciones previstas en este artículo, con enfoque de transparencia y buen uso de los recursos públicos”* (énfasis añadido). El inciso tercero del citado artículo 2 de la LOSNCP establece que *“Las entidades contratantes están obligadas a aplicar los instrumentos comerciales internacionales que ratifique el Estado ecuatoriano, en materia de contratación pública”*.

En esta línea, el artículo 3 ibidem dispone que se observarán los siguientes principios *“(…) 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”*.

Ahora bien, con relación al ámbito específico de la consulta, es preciso centrarnos en el contenido de los artículos 5 y 6 del RGLOSNCP con la finalidad de determinar sus diferencias:

El artículo 5 del RGLOSNCP señala que no se regirán por las normas previstas en la LOSNCP o el RGLOSNCP *“la adquisición y/o arrendamiento de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras que por su naturaleza, objeto o alcance deban ser ejecutadas fuera del territorio nacional”*. Aclara que dichos procedimientos *“se someterán a las normas legales del país en que se contraten o a prácticas comerciales o modelos de negocio de aplicación internacional, procurando realizar procesos internacionales de selección competitivos”*. Al respecto, establece que en la práctica comercial *“se contemplan los procedimientos y modalidades de contratación de gobierno a gobierno u otras modalidades que fueren necesarias y aplicables, con sujeción a sus requisitos propios”* (énfasis añadido). El inciso final del artículo mencionado determina que, para las contrataciones en el extranjero, *“la máxima autoridad de la entidad o su delegado deberá emitir de manera motivada, la resolución de inicio del procedimiento, en la que se deberá detallar la normativa a la que estarán sujetas dichas contrataciones”*, sin que se constituya en mecanismo de elusión de los procedimientos previstos en la LOSNCP y el RGLOSNCP.

Por su parte, el artículo 6 del RGLOSNCP prevé:

“Art. 6.- Adquisición a través de importación. - Para la adquisición de bienes, y que las entidades contratantes vayan a importar directamente, o para la contratación de servicios en el exterior a ejecutarse en territorio nacional, será necesario que la entidad realice previamente el trámite de verificación de producción nacional (VPN), conforme lo dispuesto en el presente Reglamento.

(...) El Servicio Nacional de Contratación Pública emitirá mediante resolución motivada un listado de bienes y servicios categorizados por CPCs, que no tienen producción nacional registrada en la contratación pública. Los bienes o servicios que son parte de este listado se exceptuarán del proceso de verificación de producción nacional, pero será obligatorio realizar el trámite de solicitud de autorización de licencias de importación, según corresponda.

En el caso de bienes, una vez que se realice la adquisición en el extranjero, se tramitará la solicitud de autorización de licencias de importación a través de la Ventanilla Única Ecuatoriana, mediante el uso del sistema ECUAPASS del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador.

La correcta aplicación de este artículo será de exclusiva responsabilidad de la entidad contratante y estará sujeto al control y verificación del Servicio Nacional de Contratación Pública, de conformidad con la normativa que se emita para tal efecto, De detectarse el mal uso de esta disposición, se podrá negar la autorización de la licencia en cualquier momento” (el resaltado y subrayado me corresponden).

Del contenido de los precitados artículos se determinan las siguientes diferencias:

Aspecto Diferenciador	Art. 5: Contrataciones en el extranjero	Art. 6: Adquisición a través de importación
Lugar de Ejecución	El objeto (bien, obra o servicio) debe ejecutarse <u>fuera</u> del territorio nacional.	Los bienes se importan para usarse en el país o los servicios se ejecutan <u>dentro</u> del territorio nacional.
Régimen Jurídico	No se rigen por la LOSNCP. Se someten a las leyes del país de contratación o prácticas internacionales.	Se rigen por la normativa nacional, específicamente en lo que respecta a la verificación de producción nacional e importaciones.
Verificación de Producción Nacional (VPN)	No aplica	Es obligatoria y previa, salvo excepciones específicas.
Modelos de Negocio	Permite modalidades de Gobierno a Gobierno y modelos de aplicación internacional.	Se enfoca en la importación directa de bienes y servicios mediante licencias de importación.

Servicios Específicos	Incluye patrocinio, copatrocinio o asesoría internacional del Estado a <u>ejecutarse en el exterior.</u>	Servicios contratados en el exterior pero cuya <u>prestación efectiva es en Ecuador.</u>
------------------------------	--	--

Así entonces, se observa que la distinción que permite dilucidar el régimen a aplicar es la determinación de la localidad en donde se ejecutará y/o usará el bien, obra o servicio contratado. En este sentido, cuando su ejecución o uso se realice en el extranjero, corresponderá aplicar lo dispuesto en el artículo 5 del RGLOSNC; mientras que, si su utilización tiene lugar en territorio nacional, aun cuando su origen sea extranjero, deberá observarse el régimen previsto en el artículo 6 ibidem.

Al efecto, y de conformidad con lo previsto en el artículo 23 de la LOSNCP, 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 recalca asimismo que “*La entidad contratante será la responsable de definir adecuadamente el objeto de contratación, y de elegir el procedimiento de contratación más adecuado*” para la obtención del mejor costo de la contratación (énfasis añadido).

Consecuentemente, en todo proceso de contratación pública, corresponde a la entidad contratante identificar y justificar la necesidad, así como definir, entre otros, el objeto de contratación y, su lugar de utilidad o ejecución.

De lo expuesto se desprende lo siguiente: *i)* el artículo 2 de la LOSNCP y 5 de su Reglamento excluyen del régimen de su aplicación a las contrataciones que por su naturaleza, objeto o alcance deban ser ejecutados fuera del territorio nacional, para cuyo efecto, corresponde previamente la verificación de que no exista oferta nacional; *ii)* el régimen aplicable a contrataciones internacionales depende del lugar de ejecución: si se realizan en el extranjero, se sujetan a normativa o prácticas internacionales, sin aplicación directa de la LOSNCP; *iii)* el proceso de importación es pertinente cuando el bien o servicio se utiliza en Ecuador, se rige por normativa nacional y exige verificación de producción nacional; y, *iv)* la definición del régimen aplicable recae en la entidad contratante, la cual, con sustento en estudios previos suficientes, debe establecer de manera justificada el lugar de ejecución, a fin de determinar adecuadamente el procedimiento de contratación correspondiente.

2.2. Procedimiento de verificación de producción nacional e importación en contratación pública. -

El inciso primero del artículo 7 del RGLOSNC dispone que las entidades contratantes deberán publicar, a través del Portal de Contratación Pública, la verificación de producción nacional “*antes de iniciar procedimientos competitivos de selección en el extranjero, únicamente respecto de los*

requerimientos para la adquisición de bienes a importarse directamente, o para la contratación de servicios en el exterior a ejecutarse en territorio nacional” (énfasis añadido).

Los incisos segundo y tercero del artículo 7 ibídem señalan que “*El trámite de solicitud de autorización de licencias de importación será obligatorio y se obtendrá a través de la Ventanilla Única Ecuatoriana, mediante el uso del sistema ECUAPASS del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador*”, lo que no rige para “*la adquisición y/o arrendamiento de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras que por su naturaleza, objeto o alcance **deban ser ejecutadas fuera del territorio nacional***” (énfasis añadido).

Asimismo, el artículo 8 del RGLOSNCPE establece el procedimiento de importación en los siguientes términos:

“Art. 8.- Procedimiento. - *La publicación deberá contener las especificaciones técnicas del bien a importarse o los términos de referencia del servicio a contratarse en el exterior, para este tipo de procedimiento no aplica pliegos, de conformidad con las normas y/o reglamentaciones técnicas emitidas por el Servicio Ecuatoriano de Normalización.*

De igual manera deberá seleccionar el código CPC que identifique el bien o servicio que requieren las entidades contratantes, el valor de umbral mínimo y los parámetros de calificación que deberán cumplir las manifestaciones de interés que presenten los proveedores, información que deberá constar en los términos de referencia o especificaciones técnicas.

Una vez publicado el procedimiento en el Portal de Contratación Pública, el sistema enviará la invitación a los proveedores que se encuentren habilitados en el Registro Único de Proveedores - RUP en la correspondiente categoría CPC del bien o servicio requerido.

(...) Las entidades contratantes, una vez finalizado el procedimiento antes descrito y verificado que no existe producción nacional, deberán presentar la solicitud de autorización al SERCOP, previo a iniciar la importación de bienes o contratación de servicios en el exterior a ejecutarse en territorio nacional, adjuntando el resultado de manifestación de interés obtenido en el Portal de Contratación Pública.

En el caso de que no existan manifestaciones de interés o si las presentadas hubieran sido descalificadas, el SERCOP, una vez ingresada la solicitud de autorización, verificará en sus bases de datos o en otras con las que tenga interconexión, si existe producción nacional. De no existir producción nacional, se autorizará la importación de bienes o contratación de servicios en el exterior a ejecutarse en territorio nacional.

El SERCOP, de ser el caso, otorgará la autorización de importación, en el término máximo de doce (12) días contados a partir de la presentación de la solicitud de autorización por parte de las entidades contratantes”.

De otro lado, el artículo 9 ibidem establece las excepciones de VPN, mientras que el artículo 10 ibidem prohíbe a particulares beneficiarse de las autorizaciones de importación de bienes que emita el SERCOP y señala que “*serán aplicables únicamente cuando una entidad contratante vaya a efectuar la importación de manera directa*”, con la finalidad de “*evitar el pago de tributos al comercio exterior*”.

En línea con lo expuesto, el artículo 71 del COPCI⁶ otorga al Comité de Comercio Exterior (en adelante, “*COMEX*”) la calidad de organismo rector en materia de política comercial, al que, según el artículo 72 ibidem, entre otros deberes y atribuciones, le corresponde:

“e. Regular, facilitar o restringir la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías no nacionales ni nacionalizadas, en los casos previstos en este Código y en los acuerdos internacionales debidamente ratificados por el Estado ecuatoriano;

f. Expedir las normas sobre registros, autorizaciones, documentos de control previo, licencias y procedimientos de importación y exportación, distintos a los aduaneros, general y sectorial, con inclusión de los requisitos que se deben cumplir, distintos a los trámites aduaneros;”.

Así, el artículo 206 del COPCI⁷ determina que corresponde al SENA “*ejecutar la política aduanera y expedir las normas para su aplicación, a través de la Directora o el Director General*”. Al respecto, el artículo 209 ibidem señala que “*La sujeción a la potestad aduanera comporta el cumplimiento de todas las formalidades y requisitos que regulen la entrada o salida de personas, mercancías, y medios de transporte*”; así como el pago de tributos y gravámenes de control y recaudación del SENA. Por otra parte, entre las atribuciones de este organismo, el artículo 211 refiere:

“i. Regular y reglamentar las operaciones aduaneras derivadas del desarrollo del comercio internacional y de los regímenes aduaneros aún cuando no estén expresamente determinadas en este Código o su reglamento;”

De lo expuesto se desprende que: **i)** los bienes que se adquieran y que vayan a ser importados directamente por parte de la entidad contratante deben observar lo previsto en los artículos 6, 7 y 8 del RGLOSNC, sin perjuicio del cumplimiento de las normas en materia de política comercial y de aduana para el ingreso de los bienes adquiridos en el extranjero, conforme su régimen de importación; **ii)** el proceso de importación por parte de entidades del sector público está sujeto a un procedimiento obligatorio que incluye la verificación de producción nacional y la obtención de autorizaciones y licencias antes de iniciar la contratación o importación; **iii)** el SERCOP ejerce control sobre la procedencia de la importación, verificando la inexistencia de producción nacional

⁶ COPCI, Libro IV “DEL COMERCIO EXTERIOR, SUS ÓRGANOS DE CONTROL E INSTRUMENTOS”, Título I “DE LA INSTITUCIONALIDAD EN MATERIA DE COMERCIO EXTERIOR”

⁷ COPCI, Libro V “DE LA COMPETITIVIDAD SISTÉMICA Y DE LA FACILITACIÓN ADUANERA”, Título IV “DE LA ADMINISTRACIÓN ADUANERA”, Capítulo I “NATURALEZA Y ATRIBUCIONES”.

y autorizando el proceso, por lo que su uso indebido puede derivar en la negativa de licencias y responsabilidades para la entidad contratante; y; *iv*) la autorización de importaciones no es aplicable a contrataciones ejecutadas fuera del territorio nacional, al no involucrar el ingreso de bienes o servicios para su utilización en el país.

3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la consulta se concluye que, al tenor del artículo 2 de la LOSNCP, y los artículos 5 y 6 del RGLOSNCP, la elección por parte de la entidad contratante del régimen jurídico pertinente -contratación en el extranjero o adquisición a través de importación- se condiciona al lugar de ejecución o utilización del objeto contractual, sin que constituyan criterios determinantes el lugar en el que se perfecciona la adquisición ni la identificación previa del proveedor extranjero.

En este sentido, el artículo 5 del referido Reglamento regula exclusivamente aquellos supuestos en los que el bien, obra o servicio se ejecutan íntegramente fuera del territorio nacional, sometiéndose a normativa extranjera o prácticas comerciales internacionales.

Por el contrario, el artículo 6 ibidem resulta aplicable para la adquisición de bienes que las entidades contratantes vayan a importar directamente, o para la contratación de servicios en el exterior a ejecutarse en territorio nacional.

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 Constantine Sambrano

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Mgs. Luis Alberto Jaramillo Granja
Ministro de Producción, Comercio Exterior e Inversiones

Ing. Sandro Fortunato Castillo Merizalde
Director General del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador

Oficio No. 16325

Quito, D.M., 17 de abril de 2026

Abogado

Heras Abril Sixto Benjamín

JEFE

BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DE CUENCA
Cuenca.

De mi consideración:

Mediante oficio No. BCBVC-JB-2026-0037-OF, de 30 de enero de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 2 de febrero de 2026, se formuló la siguiente consulta:

“¿Es de obligatoria aplicación el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2025-108 para el Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Cuenca, considerando el inciso final del artículo 2 del referido acuerdo ministerial?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en el memorando No. BCBVC-GJ-2026-0011-MEMO, de 29 de enero de 2026, suscrito por el Coordinador de Gestión Jurídica del Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Cuenca (en adelante “*BCB de Cuenca*”), se fundamentó en los artículos 154 numeral 1, 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “*CRE*”); 51, 54, 61, 62 y 83 letra n) de la Ley Orgánica del Servicio Público² (en adelante, “*LOSEP*”); 163 y 173 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público³ (en adelante, “*RGLOSEP*”); 2, 4 y 274 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público⁴ (en adelante, “*COESCOP*”); 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁵ (en adelante, “*COOTAD*”); 1, 2 y 3 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2025-108 (en adelante, “*NTSCPSP*”)⁶; 1, 2, 4 y 9 de la

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

² LOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010.

³ RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011.

⁴ COESCOP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017.

⁵ COOTAD publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

⁶ Acuerdo Ministerial No. MDT-2025-108, publicado en el Registro Oficial No. 120 de 9 de septiembre de 2025.

Resolución SGR-017-2023 de la Secretaría de Gestión de Riesgos⁷; y, el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado contenido en el oficio No. 11983, de 25 de junio de 2025. Con base en lo anterior, concluyó lo siguiente:

“3. CONCLUSIONES

- 1) *El Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2025-108 es de aplicación OBLIGATORIA únicamente para las entidades sujetas al ámbito de la LOSEP; para instituciones fuera de ese ámbito, como el Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Cuenca regido por el COESCOP, su carácter es REFERENCIAL (“podrán observar”), no imperativo.*
- 2) *Los Cuerpos de Bomberos se rigen por un RÉGIMEN ESPECIAL (COESCOP), por lo que la LOSEP y sus normas técnicas aplican solo supletoriamente en lo no previsto por dicho régimen.*
- 3) *En consecuencia, para el Benemérito Cuerpo de Bomberos Voluntarios de Cuenca el Acuerdo MDT-2025-108 es de APLICACIÓN REFERENCIAL y NO OBLIGATORIA; su observancia puede servir como buena práctica técnica, sin afectar su autonomía ni sujeción al COESCOP ni a la Resolución Nro. SGR-017-2023.*

(...)”.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la consulta, el presente análisis se dividirá en las siguientes secciones: *i) Naturaleza jurídica institucional de los Cuerpos de Bomberos, su talento humano y Comités de Administración y Planificación; ii) Aplicación de la normativa emitida por el Ministerio de Trabajo con relación a los Cuerpos de Bomberos y la supletoriedad de la LOSEP en materia de talento humano.*

2.1. Naturaleza jurídica institucional de los Cuerpos de Bomberos, su talento humano y Comités de Administración y Planificación. -

El artículo 1 del COESCOP dispone que su ámbito de aplicación está dirigido a regular la organización y funcionamiento de las entidades de seguridad ciudadana y orden público. Dentro de dichas entidades de seguridad ciudadana, al tenor del numeral 5 letra c) del artículo 2 ibidem, se contempla a los cuerpos de bomberos. En consecuencia, el referido cuerpo normativo establece los regímenes de carrera profesional y administrativa, así como el régimen disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana sujetas a su ámbito de aplicación.

En este contexto, a partir del artículo 274 y siguientes del COESCOP se prescriben las disposiciones específicamente relacionadas con los cuerpos de bomberos y su autonomía. Así, respecto de la estructura de la carrera de su personal y sus niveles de gestión, resultan relevantes las normas contenidas en los artículos 280, 281 y 282 ibidem puesto que establecen la

⁷ Resolución SGR-017-2023, publicada en el Registro Oficial No. 361 de 26 de julio de 2023.

conformación y atribuciones del Comité de Administración y Planificación de dichas entidades de seguridad ciudadana.

Mediante el pronunciamiento contenido en el oficio No. 11983, de 25 de junio de 2025, la Procuraduría General del Estado analizó y concluyó lo siguiente:

“(…)

2.1. Naturaleza jurídica de los Cuerpos de Bomberos y del Comité de Administración y Planificación.-

(…)

En el literal c) del numeral 5 de su artículo 2 COESCOP -norma posterior al COOTAD, se incluyen a los cuerpos de bomberos dentro de su ámbito de aplicación como entidades complementarias de seguridad de los GAD municipales y metropolitanos. Concordante, el artículo 4 ibídem dispone que sus normas constituyen el régimen especial para dichas entidades, y que, en lo no previsto, ‘se aplicará supletoriamente la ley que regula el servicio público’ (el subrayado me corresponde).

(…)

De lo expuesto se observa que: i) la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios es de competencia exclusiva de los GAD municipales; ii) los cuerpos de bomberos, aunque se encuentran adscritos a los GAD municipales, cuentan con autonomía administrativa, financiera presupuestaria y operativa; iii) conforme el artículo 218 del COESCOP, los cuerpos de bomberos son responsables de brindar atención apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria y respuesta ante desastres y emergencias; y, iv) el Comité de Administración y Planificación es el órgano competente para la aprobar la planificación estratégica, el presupuesto institucional y su ejecución, sin que la normativa vigente prevea la intervención de los GAD municipales en dicho proceso (el subrayado me corresponde).

(…)

2.2. Ámbito de aplicación de la Resolución SGR-017-2023.-

(…)

*En consecuencia: i) la SGR, en su calidad de órgano rector nacional del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, emitió la Resolución No. 017-2023, que es de obligatorio cumplimiento para los cuerpos de bomberos de todo el país; (...); ii) la planificación de carrera, niveles de gestión, estructura organizacional de los Cuerpos de Bomberos debe ser aprobada por cada entidad, a través de su respectivo Comité de Administración y Planificación; y, iii) en los casos en que el nivel directivo esté conformado por bomberos y voluntarios en funciones, **se aplicará lo dispuesto en las***

ordenanzas seccionales correspondientes (énfasis y subrayado corresponde al texto original).

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la primera consulta, se concluye que el Cuerpo de Bomberos (...), deben someterse obligatoriamente a lo dispuesto en la Resolución SGR-2017-2023 (...). Esta normativa regula aspectos relativos a la categorización, planificación de la carrera, niveles de gestión y estructura de puestos y mandos (...).

(...) se determina que corresponde a los Cuerpos de Bomberos, a través de su Comité de Administración y Planificación, aprobar la estructura organizacional institucional (...).

En consecuencia (...), se concluye que es competencia del Comité de Administración y Planificación aprobar la planificación estratégica institucional, la cual incluye el funcionamiento operativo y podrá incorporar el Plan de Carrera de los Cuerpos de Bomberos, de acuerdo con lo previsto en los artículos 281 y 282 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (...), así como la normativa interna que para el efecto emita dicho comité" (el subrayado me corresponde).

Por otro lado, mediante el pronunciamiento contenido en el oficio No. 13568, de 17 de junio de 2013, este organismo manifestó:

"(...)

De la normativa constitucional y legal citada, se desprende que es competencia exclusiva de los gobiernos municipales la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, para lo cual los cuerpos de bomberos del país funcionarán como entidades adscritas a dichas municipalidades, con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa (...).

(...)

El marco general que regula el servicio público se encuentra previsto en la Ley Orgánica del Servicio Público, LOSEP, que en su artículo 3 establece la aplicación obligatoria de sus disposiciones, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, que comprende, entre otras, de: '2. Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizados y regímenes especiales'.

(...)

Téngase en cuenta que, conforme el inciso tercero del artículo 62 de la LOSEP 'En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, diseñarán y aplicarán su propio subsistema de clasificación de puestos', lo cual concuerda con el inciso tercero del artículo 163 de su Reglamento General que

prevé igual facultad para dichos gobiernos y adicionalmente dispone que observarán: ‘(...) la normativa general que emita el Ministerio de Relaciones Laborales, respetando la estructura de puestos, grados y grupos ocupacionales así como los techos y pisos remunerativos que se establezcan en los respectivos acuerdos emitidos por el Ministerio de Relaciones Laborales. En todo momento, los gobiernos autónomos descentralizados aplicarán esta normativa considerando su real capacidad económica.

En el caso que motiva su consulta, la planificación institucional del talento humano del Cuerpo de Bomberos de la ciudad de Cariamanga, en el que se incluirá la clasificación de puestos, corresponde aprobar mediante ordenanza al órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Calvas.

En el contexto anterior, de conformidad con los artículos 354 y 360 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados, en ejercicio de su autonomía administrativa, regular mediante ordenanza la administración del sistema integrado de desarrollo del talento humano, por lo que, en atención a los términos de su consulta se concluye que es competencia del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Calvas, regular mediante ordenanza la planificación del Talento Humano del Cuerpo de Bomberos de Cariamanga, de conformidad con lo dispuesto en el inciso final del artículo 56 de la Ley Orgánica del Servicio Público el cual prevé que los gobiernos autónomos descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, tendrán su propia planificación anual del talento humano, la misma que debe ser sometida a aprobación del respectivo órgano legislativo.

Conforme a los artículos 62 de la Ley Orgánica del Servicio Público y 163 de su Reglamento General, corresponderá al Gobierno Municipal del Cantón Calvas diseñar y aplicar su propio subsistema de clasificación de puestos, observando para el efecto, la normativa general, la estructura de puestos, grados y grupos ocupacionales, los techos y pisos remunerativos que emita el Ministerio de Relaciones Laborales y en función de su real capacidad económica. (...)” (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto, se desprende que: **i)** el COESCOP regula la organización y funcionamiento de los Cuerpos de Bomberos del país, y establece los regímenes de carrera profesional y administrativa, así como el régimen disciplinario de su personal; **ii)** según su artículo 4, el COESCOP constituye un régimen jurídico especial aplicable a dichas entidades, sin perjuicio de la aplicación supletoria de la LOSEP en los aspectos no previstos en dicho cuerpo normativo; **iii)** si bien los Cuerpos de Bomberos son entidades adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, cuentan con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa, siendo el Comité de Administración y Planificación el órgano competente para aprobar la planificación estratégica institucional, el presupuesto y su ejecución; **iv)** en tal virtud, en lo relativo a la organización institucional, planificación de la carrera, niveles de gestión y estructura de mandos, los Cuerpos de Bomberos deben sujetarse al régimen previsto en el COESCOP, a la normativa emitida por el ente rector en materia de gestión de riesgos y a la regulación interna que, en el ámbito de sus competencias, emita su Comité de Administración y

Planificación; v) no obstante, en materia de talento humano, y particularmente en lo relativo a la clasificación de puestos y régimen remunerativo, los Cuerpos de Bomberos se encuentran comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la LOSEP, debiendo diseñar y aplicar su propio subsistema de clasificación de puestos, observando la normativa general que emita el ente rector del trabajo, conforme lo disponen los artículos 62 de la LOSEP y 163 de su Reglamento General; y, vi) corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados regular, mediante ordenanza, la planificación del talento humano de los Cuerpos de Bomberos en armonía con el régimen especial previsto en el COESOP y las decisiones adoptadas por el Comité de Administración y Planificación, así como con la normativa general emitida por el Ministerio del Trabajo.

2.2. Aplicación de la normativa emitida por el Ministerio de Trabajo en relación con los Cuerpos de Bomberos y la supletoriedad de la LOSEP en materia de talento humano. -

El artículo 151 de la CRE y el numeral 1 del artículo 154 ibidem contemplan entre las atribuciones de los ministros de Estado: *“Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión”*.

El artículo 3 de la LOSEP establece que sus disposiciones, en principio, *“son de aplicación obligatoria, en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública, (...)”*; y, su inciso sexto establece:

“Las escalas remunerativas de las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado y regímenes especiales, se sujetarán a su real capacidad económica y no excederán los techos y pisos para cada puesto o grupo ocupacional establecidos por el Ministerio del Trabajo, en ningún caso el piso será inferior a un salario básico unificado del trabajador privado en general” (el subrayado me corresponde).

Por su parte, en cuanto a las competencias del Ministerio de Trabajo (en adelante “MDT”), el literal a) del artículo 51 de la LOSEP determina: *“a) Ejercer la rectoría en materia de remuneraciones del sector público, y expedir las normas técnicas correspondientes en materia de recursos humanos, conforme lo determinado en esta ley”*. El último inciso de la referida norma añade:

“Corresponde a las unidades de administración del talento humano de los gobiernos autónomos descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, la administración del sistema integrado de desarrollo del talento humano en sus instituciones, observando las normas técnicas expedidas por el Ministerio del Trabajo como órgano rector de la materia. Dependerán administrativa, orgánica, funcional y económicamente de sus respectivas instituciones. (...)” (el subrayado me corresponde).

Adicionalmente, el artículo 62 de la LOSEP prevé que el MDT diseñará el subsistema de clasificación de puestos para las entidades sujetas a dicha ley; sin embargo, su inciso final aclara expresamente que *“los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, **diseñarán y aplicarán su propio subsistema de clasificación de puestos**”*.

En concordancia, respecto de los principios y fundamentos del subsistema de clasificación de puestos, el tercer inciso del artículo 163 del RGLOSEP señala lo siguiente:

“En el caso de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales, diseñarán y aplicarán su propio subsistema de clasificación de puestos, observando la normativa general que emita el Ministerio del Trabajo, respetando la estructura de puestos, grados y grupos ocupacionales, así como los techos y pisos remunerativos que se establezcan en los respectivos acuerdos emitidos por el Ministerio del Trabajo. En todo momento, los Gobiernos Autónomos Descentralizados aplicarán esta normativa considerando su real capacidad económica” (el subrayado me corresponde).

En este contexto, el artículo 1 de la NTSCPSP señala que su objeto es **“establecer la metodología y procedimientos de carácter técnico que permitan a las Unidades de Administración del Talento Humano - UATH o quien hiciere sus veces, de las instituciones del Estado comprendidas en el ámbito de la Ley Orgánica del Servicio Público - LOSEP, elaborar y mantener actualizado el manual de descripción, valoración y clasificación de puestos institucional”** (énfasis añadido).

El artículo 2 ibidem reitera que sus disposiciones son obligatorias para las entidades establecidas en el artículo 3 de la LOSEP; sin embargo, indica en su inciso final que: *“Las instituciones que se encuentren fuera de este ámbito podrán observar los lineamientos establecidos en la presente Norma Técnica”*.

Ahora bien, el alcance de esta última disposición no puede analizarse de manera aislada, sino en armonía con el régimen jurídico aplicable a los Cuerpos de Bomberos. En efecto, conforme se examinó en el acápite anterior, tales entidades se encuentran sometidas al régimen especial previsto en el COESCOP; no obstante, ello no excluye la aplicación supletoria de la LOSEP en los aspectos no regulados por dicha ley orgánica y la consecuente observancia de la normativa general emitida por el Ministerio del Trabajo en las materias en las que la LOSEP y el COESCOP remiten a la rectoría de dicha cartera de Estado.

Al respecto, mediante el pronunciamiento contenido en el oficio No. 07216, de 27 de diciembre de 2019, esta Procuraduría analizó y concluyó lo siguiente:

“(…)

De los artículos citados se desprende que la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios es una competencia de los GAD municipales, que se realiza a través de los cuerpos de bomberos, que son entidades adscritas a dichos gobiernos según lo prescribe, en forma concordante, los artículos 140 del COOTAD y 274 del COESCOP, y funcionan con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa.

(...)

Sin desconocer las facultades normativas propias de los Cuerpos de Bomberos, la Disposición General Décima Primera del COESCOP expresamente establece que los GAD metropolitanos y municipales, en coordinación con el ministerio rector del trabajo, en base a estudios técnicos, ‘podrán realizar variantes a las estructuras de carrera del personal de sus respectivas entidades complementarias de seguridad’, para adecuarlas a sus necesidades y capacidad institucional, manteniendo los parámetros generales establecidos en ese código.

(...)

En tal contexto es oportuno considerar, adicionalmente, que de conformidad con el artículo 244 del COESCOP, las facultades locales de rectoría y regulación de las entidades complementarias de seguridad son competencia de los GAD, a los cuales la ley confiere la calidad de entes rectores locales, y expresamente otorga atribución para expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración de las carreras de personal, sus órganos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones de sus respectivas entidades complementarias de seguridad, así como realizar las variantes a las estructuras del personal, en coordinación el Ministerio del Trabajo.

3. Pronunciamiento. –

Considerando que, de conformidad con los artículos 140 del COOTAD, 2, 4 y 274 del COESCOP, los cuerpos de bomberos son entidades complementarias de seguridad adscritas a los GAD municipales y metropolitanos, al estar sujetos al régimen jurídico especial establecido por el COESCOP, les es aplicable su Disposición Transitoria Primera, que confirió a los entes rectores locales, esto es, a los GAD municipales según el artículo 244 del mismo código, atribución para expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, según corresponda, de las carreras del personal de esas entidades, sus orgánicos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos a ese cuerpo legal” (el subrayado me pertenece).

En ese contexto, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 06265, de 15 de octubre de 2019, este organismo analizó y determinó lo siguiente:

“(...)

Por su parte, la Disposición General Décima Primera del COESCOP establece que los GAD, con base a estudios técnicos, podrán coordinar ante el Ministerio del Trabajo las variantes de las estructuras de carrera del personal de sus respectivas entidades complementarias de seguridad para ‘(...) adecuarlas a sus necesidades y capacidad institucional, manteniendo los parámetros generales establecidos en (ese) Código’.

Concordante, la Disposición Transitoria Primera del COESCOP determinó que, en ciento ochenta días contados desde la fecha de su entrada en vigencia, los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad, expedirán los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración, entre otros, de las carreras de personal, agregando que ‘Hasta que se expidan los reglamentos se aplicará las disposiciones de este Código en el sentido más favorable a las y los servidores de las entidades de seguridad, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios’ (énfasis y subrayado me corresponden).

De lo expuesto se observa que, los entes rectores de las entidades de seguridad ciudadana y orden público deben expedir sus propios reglamentos que regulen la estructuración, considerando que, hasta que eso ocurra, se aplicará la normativa prevista por el COESCOP en el sentido más favorable para los servidores de dichas entidades (el subrayado me pertenece).

En este punto es necesario considerar que el artículo 4 del COESCOP establece que, en los aspectos no previstos en dicho régimen, ‘se aplicará supletoriamente la ley que regula el servicio público’.

Por su parte, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 07811, de 7 de febrero de 2020, la Procuraduría reiteró que:

“2.1.3. Cuerpos de Bomberos. –

(...)

Las facultades locales de rectoría, planificación regulación, gestión y control de las entidades complementarias de seguridad, de acuerdo con el artículo 244 del COESCOP, son competencia de los GAD municipales y metropolitanos, y se deben enmarcar en las normas del referido código.

De la normativa transitoria citada se desprende que, una vez que los entes rectores nacionales y locales de las entidades de seguridad hayan expedido los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración de las carreras de personal de dichas entidades, adecuándolos a la normativa prevista en el COESCOP, se deben aprobar los estatutos orgánicos y funcionales por parte de las respectivas autoridades de dichas entidades de seguridad.

(...)

3.- Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su tercera consulta se concluye que, de conformidad con las Disposiciones Transitorias Primera y Cuarta del COESCOP, corresponde a los GAD municipales, en calidad de entes rectores locales de las entidades de seguridad

adscritas a ellos, expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración de las carreras y personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, adecuándolos al COESCOP así como a las disposiciones de la respectiva institución rectora nacional de las entidades complementarias de seguridad y del MDT” (El subrayado me pertenece).

Finalmente, mediante oficio No. 03549, de 7 de septiembre de 2023, este organismo expuso que:

“2.1. Ámbito de aplicación del COESCOP y pronunciamiento previo sobre la aplicación de sus disposiciones transitorias primera segunda y cuarta. –

(...)

Al respecto, el artículo 4 ibídem establece un régimen jurídico especial aplicable a las entidades de seguridad, que comprende las disposiciones del COESCOP y sus reglamentos, así como ‘En todos los aspectos no previstos en dicho régimen se aplicará supletoriamente la ley que regula el servicio público’. Para tal efecto, el inciso segundo del artículo en mención señala que: ‘Las escalas remunerativas y los ingresos complementarios de las entidades regidas por este Código se sujetarán a las políticas y normas establecidas por el ente rector nacional del trabajo’ (El subrayado me corresponde).

(...)

De lo expuesto se desprende que: i) el COESCOP regula la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, y su cumplimiento es obligatorio en todo el territorio nacional, entre ellos, para los cuerpos de bomberos; ii) el régimen jurídico especial aplicable a las entidades de seguridad comprende las disposiciones del COESCOP y sus reglamentos y, de manera supletoria, la LOSEP; iii) la SGR y los GADS son los entes rectores nacional y locales, respectivamente, de los cuerpos de bomberos; y, iv) hasta que se cumplan las obligaciones previstas en la DT1, DT2 y DT4 del COESCOP, corresponde a las entidades de seguridad aplicar ese código en el sentido más favorable a los servidores de las entidades de seguridad, sin afectar o suspender la calidad de sus servicios.

(...)

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de sus consultas se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 1, 2, 4 y la Disposición Final única del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, ese código es aplicable para regular la organización, funcionamiento institucional, regímenes de carrera

profesional y administrativo-disciplinario del personal de las entidades de seguridad ciudadana y orden público, entre ellas, los Cuerpos de Bomberos, sin perjuicio de que, mientras se cumplan las condiciones de aplicabilidad contenidas en sus Disposiciones Transitorias Primera, Segunda y Cuarta, los Cuerpos de Bomberos cuyo nivel directivo esté conformado por bomberos voluntarios en funciones a la fecha, puedan regularse de acuerdo con las Ordenanzas Seccionales que rigen su funcionamiento, según lo establecido en la Disposición General Cuarta de la Resolución No. 017-2023”.

Del análisis efectuado se desprende que: *i)* el MDT tiene competencia para emitir los actos administrativos y normativos necesarios para ejercer su competencia de rectoría en materia de remuneraciones del sector público, así como expedir las normas técnicas correspondientes en materia de recursos humanos, según lo determina la LOSEP; *ii)* si bien los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sus entidades y regímenes especiales diseñan y aplican su propio subsistema de clasificación de puestos, deben hacerlo observando la normativa general emitida por el Ministerio del Trabajo, respetando la estructura de puestos, grados y grupos ocupacionales, así como los techos y pisos remunerativos fijados por dicha cartera de Estado; *iii)* en materia de talento humano de los Cuerpos de Bomberos, las facultades de rectoría y regulación corresponden a los Gobiernos Autónomos Descentralizados respectivos, en su calidad de entes rectores locales, a quienes les compete expedir los reglamentos que regulen la estructuración o reestructuración de las carreras del personal, sus orgánicos numéricos, planes de carrera, ingreso, formación, ascensos y evaluaciones, en coordinación con el MDT; *iv)* aunque el COESCOP establece un régimen jurídico especial para los Cuerpos de Bomberos, éste no excluye la aplicación de la LOSEP de forma supletoria ni la observancia obligatoria de la normativa general expedida por el Ministerio del Trabajo en materia de recursos humanos y remuneraciones, particularmente cuando se trata de entidades adscritas a Gobiernos Autónomos Descentralizados y comprendidas dentro del ámbito subjetivo del artículo 3 de la LOSEP.

3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 1, 2, 4, 244 y 274, así como la Disposición General Décima Primera y la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público; los artículos 3, 51 y 62 de la Ley Orgánica del Servicio Público; el artículo 163 de su Reglamento General; y, los pronunciamientos emitidos por esta Procuraduría General del Estado citados en el presente instrumento, los Cuerpos de Bomberos deben observar obligatoriamente el Acuerdo Ministerial No. MDT-2025-108, que contiene la Norma Técnica del Subsistema de Clasificación de Puestos del Servicio Público, particularmente en lo relativo a la clasificación de puestos y al régimen remunerativo.

Sin perjuicio de lo anterior, dicha observancia debe efectuarse en el marco del régimen jurídico especial previsto en el COESCOP, respetando la autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa de los Cuerpos de Bomberos, así como las competencias del Comité de Administración y Planificación y del Gobierno Autónomo Descentralizado correspondiente.

En consecuencia, la aplicación del referido acuerdo ministerial no implica la sustitución de las competencias propias de los órganos institucionales de los Cuerpos de Bomberos ni de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sino su integración dentro del marco normativo vigente, en lo que resulte pertinente.

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

Oficio No. 16331

Quito, D.M., 17 de abril de 2026

Magíster

Yuri Jessica Colorado Márquez

Presidenta

ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS (AME)

Ciudad.

De mi consideración:

Mediante oficio No. AME-P-2026-0152-O, de 12 de febrero de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se reformularon las consultas inicialmente planteadas con memorando No. AME-P-2026-0092-M, de 3 de febrero de 2026, en los siguientes términos:

“PREGUNTA PRINCIPAL

Conforme a la Disposición Transitoria Vigésima Quinta del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD); al artículo 349 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia; y al artículo 18 del Estatuto de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, ¿existe habilitación constitucional, legal o estatutaria que permita prorrogar o extender el período de ejercicio de la Presidencia de la AME más allá de la mitad del período para el cual el Presidente fue electo como Alcalde?

PREGUNTAS COMPLEMENTARIAS

- 1. De conformidad con el artículo 18 del Estatuto de la AME y la Disposición Transitoria Vigésima Quinta del COOTAD y artículo 349 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia, que reconoce períodos fijos para los alcaldes, ¿debe entenderse que el período de ejercicio del Presidente o Presidenta de la AME se computa desde el inicio del período constitucional como Alcalde o desde la fecha de su elección por la Asamblea General?***
- 2. De conformidad con el artículo 349 del Código de la Democracia, que regula la elección de autoridades de organizaciones conforme a su normativa interna, ¿la elección realizada por la Asamblea General puede modificar o extender el período máximo fijado expresamente en el artículo 18 del Estatuto de la AME?***

3. ***De conformidad con los artículos 9 y 10 del Estatuto de la AME, que establecen que los miembros del Consejo Nacional durarán dos años en sus funciones, y el artículo 18 del mismo Estatuto, que vincula la duración del período presidencial a la mitad del período para el cual fue electo como Alcalde, ¿cómo deben interpretarse y armonizarse dichas disposiciones estatutarias para determinar el plazo de ejercicio de la Presidencia de la AME?***
4. ***¿Cuál es el alcance jurídico de la presunción de legitimidad, ejecutoriedad y eficacia de los actos administrativos adoptados por autoridades cuyos periodos se encuentran prorrogados, particularmente cuando durante dicho período se hubieren emitido actos administrativos distintos a la convocatoria a procesos de renovación de autoridades?***

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Las consultas fueron inicialmente planteadas mediante memorando No. AME-P-2026-0092-M, de 3 de febrero de 2026, ingresado en la misma fecha en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado; posteriormente, éstas fueron reformuladas con oficio No. AME-P-2026-0152-O, de 12 de febrero de 2026.

Adjunto al oficio de consulta se remitió el informe jurídico contenido en memorando No. AME-DNAJ-2026-0090-M, de 12 de febrero de 2026, suscrito por la Directora Nacional de Asesoría Jurídica, encargada, de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, “AME”), quien señaló como fundamentos jurídicos los artículos 239, 253 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 9 y Disposición Transitoria Vigésimo Quinta del Código Orgánico de Organización, Autonomía y Descentralización² (en adelante, “COOTAD”); 349 de la Ley Orgánica Electoral Código de la Democracia³ (en adelante, “Código de la Democracia”); y, 9, 10 y 18 del Estatuto de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas⁴ (en adelante, “Estatuto de la AME”), y concluyó lo siguiente:

“V. Criterio Jurídico

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre 2008; última reforma publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 568 de 30 de mayo de 2024.

² COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre 2010; última reforma publicada en el Registro Oficial 96 de 03 octubre de 2025.

³ Código de la Democracia, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 578 de 27 de abril 2009; última reforma publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 88 de 24 de julio de 2025.

⁴ Estatuto de la AME, publicado en el Registro Oficial 674 de 2 de abril de 2012; última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial 537 de 3 de abril de 2024.

El ejercicio de los cargos de dignidades se rige por el período de tiempo establecido en la Constitución, la ley o los estatutos correspondientes. Dicho período es independiente de la fecha de posesión, la cual constituye únicamente un acto formal de inicio de funciones. La seguridad jurídica exige que los plazos se respeten conforme a la norma, evitando interpretaciones que alteren la duración de los mandatos.

En el caso de la Presidencia de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, el período de ejercicio debe computarse desde el inicio del período como Alcalde y concluir al cumplirse la mitad del mismo, conforme al artículo 18 del Estatuto. Esto es de mayo a mayo, concluyente la actual Presidenta en mayo de 2027.

Por otra parte, al existir una contradicción normativa en el mismo estatuto es importante aclarar la aplicación correcta de la norma respecto del cual debe ser considerado únicamente la mitad del período del alcalde electo sin prórrogas.

La coexistencia de disposiciones estatutarias que establecen distintos criterios temporales para el ejercicio de cargos vinculados entre sí refuerza la necesidad de interpretar el Estatuto de manera armónica y conforme a los principios de legalidad y seguridad jurídica, evitando interpretaciones extensivas que permitan la alteración o prórroga de los períodos de ejercicio.”

2. Análisis.

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en las consultas, el análisis se estructura en los siguientes puntos: i) Naturaleza jurídica y organización de la AME; y, ii) Régimen propio de la AME.

2.1. Naturaleza jurídica y organización de la AME. -

Los artículos 82 y 226 de la CRE, en su orden, 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 facultes atribuidas en el ordenamiento jurídico. De acuerdo con lo previsto en el artículo 238 ibidem, los gobiernos autónomos descentralizados gozan de “*autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana*”

En relación con dichas entidades, el artículo 1 del COOTAD señala que “*Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera*”.

Por su parte, el artículo 313⁵ del referido Código prevé que *“Los gobiernos autónomos descentralizados, en cada nivel de gobierno, tendrán una entidad asociativa de carácter nacional, de derecho público, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio propio. Para este fin, los gobiernos autónomos descentralizados respectivos aprobarán en dos debates de la asamblea general su propio estatuto”*.

Dichas entidades asociativas, en lo principal, velarán *“porque se preserve la autonomía de los gobiernos autónomos correspondientes”*, así como representarán *“los intereses comunes institucionales, garantizando la participación de las funciones ejecutiva y legislativa de los gobiernos autónomos descentralizados correspondientes”*, según lo previsto en los literales a) y b) del artículo 314 del COOTAD.

Asimismo, en cuanto a su organización, el artículo 315 ibidem prevé que *“Las entidades tendrán la denominación y los organismos directivos que se señalen en el estatuto correspondiente”* y deberán promover la democracia interna y participación de todos sus miembros (énfasis añadido).

En este contexto, surge la AME, entidad que se rige por su Estatuto. Así entonces, considerando que el precitado artículo 315 del COOTAD proscribiera que el funcionamiento de tales entidades asociativas se rige fundamentalmente conforme su estatuto, corresponde referir el contenido del Estatuto de la AME.

El artículo 1 del Estatuto de la AME define a esta entidad como *“institución pública, autónoma y permanente, creada por ley para la representación, asistencia y coordinación de las municipalidades del Ecuador destinada a promover la democracia interna, la solidaridad, la representación y la participación de todos sus miembros, goza de personalidad jurídica, de derecho público y patrimonio propio”*, cuya integración se compone de *“todos los gobiernos autónomos descentralizados municipales de la República incluidos los Distritos Metropolitanos y los que se lleguen a conformar de acuerdo a la facultad determinada en el COOTAD, representadas por su Alcalde o Alcaldesa”* (énfasis añadido).

El artículo 5 ibidem establece que la Asamblea General constituye la máxima autoridad de la AME, y se encuentra integrada por los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos, representados por sus alcaldes, vicealcaldes o delegados.

Entre las atribuciones asignadas a dicho organismo, los literales c), f) y h) del artículo 8 señalan:

- “c) Elegir al Presidente de la Asociación y al Comité Ejecutivo;*
- (...) f) Expedir, reformar e interpretar el presente estatuto;*
- (...) h) Ejercer cualquier otra facultad o atribución que no haya sido asignada al Comité Ejecutivo y al Director Ejecutivo (...)”* (énfasis añadido).

⁵ Reformado por el Art. 20 de la Ley Reformatoria al COOTAD, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 166 de 21 de enero de 2014.

El artículo 9 del estatuto de la AME prescribe que *“El Consejo Nacional de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas estará constituido por los miembros del Comité Ejecutivo, los presidentes regionales y los presidentes de las asociaciones provinciales”*, y el artículo 10 añade que *“Los miembros del Consejo Nacional durarán **dos años en sus funciones** y podrán ser reelectos”* (énfasis añadido).

Por otra parte, el artículo 18 del Estatuto de la AME señala que: *“El Presidente o la Presidenta de la Asociación, será elegido por la Asamblea General de entre sus miembros. El Presidente o la Presidenta, **durará en el ejercicio de sus funciones la mitad del período para el cual fue electo como Alcalde y podrá ser reelecto consecutivamente por una sola vez**”* (énfasis añadido).

De lo expuesto se desprende que: *i)* la AME es una entidad asociativa nacional que agrupa a todos los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritos metropolitanos del Ecuador, representados a través de los alcaldes o sus delegados; *ii)* la organización y funcionamiento de la AME se rige principalmente por su Estatuto, aprobado por su **Asamblea General**, organismo al cual – como máxima autoridad – corresponde la interpretación o reforma de dicho instrumento; *iii)* el Presidente de la AME será elegido por la Asamblea General de entre sus miembros; ejercerá sus funciones por un período equivalente a la mitad del tiempo para el cual fue elegido como alcalde, con la posibilidad de ser reelecto consecutiva por una sola vez; *iv)* para ser elegido Presidente de la AME es necesario que la persona mantenga la calidad de alcalde o alcaldesa, por cuanto la integración de dicha entidad se encuentra conformada por los gobiernos autónomos descentralizados municipales representados a través de éstas autoridades; en consecuencia, el ejercicio de funciones directivas exige la conservación de tal calidad.

2.2. Distinción entre régimen de las organizaciones políticas previsto en el Código de la Democracia con el aplicable a la AME. -

El artículo 59 del COOTAD define al alcalde o alcaldesa como la *“primera autoridad del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado municipal, **elegido por votación popular de acuerdo con los requisitos y regulaciones previstas en la ley de la materia electoral**”* (énfasis añadido).

En concordancia, el artículo 90 del Código de la Democracia advierte que *“Las elecciones de gobernadoras o gobernadores regionales, consejeras y consejeros regionales, prefectas o prefectos y viceprefectas o viceprefectos provinciales, alcaldesas o alcaldes distritales y municipales, concejales o concejales distritales y municipales, y vocales de las juntas parroquiales rurales **se realizarán cada cuatro años** y no serán concurrentes con las elecciones nacionales”* (énfasis añadido).

En adición a lo referido, el inciso tercero del artículo 91 del Código de la Democracia señala que los alcaldes “*distritales y municipales (...) y los concejales distritales y municipales (...) se posesionarán y entrarán en funciones el catorce de mayo del año de su elección*”.

En este punto es importante señalar que la Disposición Transitoria Vigésima Quinta del COOTAD aclara que las “*Elecciones de prefectos o prefectas, viceprefectos o viceprefectas, alcaldes o alcaldesas y vocales de juntas parroquiales.- Por disposición constitucional y con el fin de que las elecciones nacionales y locales no sean concurrentes, los siguientes dos períodos de los prefectos o prefectas; viceprefectos o viceprefectas, **alcaldes o alcaldesas metropolitanas y municipales, concejales o concejales metropolitanas y municipales; así como los y las vocales de las juntas parroquiales rurales; por ésta y la próxima ocasión, concluirán sus períodos el día 14 de mayo de 2014 y el día 14 de mayo de 2019***” (énfasis añadido).

En tal sentido, las alcaldesas o alcaldes son autoridades electas por elección popular por un período de cuatro años, sujetas a los parámetros y condiciones previstos en el Código de la Democracia para su postulación y elección.

Por otra parte, las preguntas hacen también referencia al artículo 349 del Código de la Democracia, que forma parte de la Sección III que regula la “*DEMOCRACIA INTERNA DE LAS ORGANIZACIONES POLÍTICAS*”, prescribe lo siguiente:

“Art. 349.- La elección de las autoridades de la organización política se realiza conforme a lo que disponga el estatuto o el régimen orgánico, al menos cada cuatro años y en las modalidades prescritas en este capítulo, siguiendo los principios constitucionales y la normativa interna de la organización. Las autoridades y directivos de las organizaciones políticas podrán ser reelectos consecutivamente, por una sola vez” (énfasis añadido).

Al respecto, es preciso distinguir el alcance de las organizaciones políticas contempladas en el Código de la Democracia. Así, el artículo 312 del referido instrumento, detalla:

“Art. 312.- Las organizaciones políticas tienen por funciones de obligatorio cumplimiento, las siguientes:

- 1. Representar a las diferentes posiciones e intereses que se expresan en la sociedad.*
- 2. Seleccionar y nominar candidatos para puestos electivos.*
- 3. Movilizar y promover la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos.*
- 4. Ejercer legítima influencia en la conducción del Estado a través de la formulación de políticas y el ejercicio de la oposición.*
- 5. Formar a todas y todos sus miembros para el ejercicio de funciones públicas en cualquier nivel del gobierno.*
- 6. Contribuir en la formación ciudadana y estimular la participación del debate público.*
- 7. Las demás permitidas por la ley”* (énfasis añadido).

Complementariamente, la Codificación al Reglamento para la Democracia Interna de las Organizaciones Políticas⁶ (en adelante “*RDIOP*”), expedido por el Consejo Nacional Electoral, dispone en su artículo 1 que “*El presente Reglamento norma los procedimientos que deberán adoptar las organizaciones políticas para la elección de autoridades internas y candidatas/os a dignidades de elección popular*” (énfasis añadido).

Por lo cual, se desprende que las organizaciones políticas se encuentran sujetas a lo previsto en el Código de la Democracia, y al RDIOP, inclusive respecto a la forma de elección de sus autoridades internas. No obstante, es menester destacar que la naturaleza jurídica de la AME no es igual a la de una organización política por cuanto la AME es una entidad creada por el COOTAD para la representación y coordinación institucional de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, mientras que las organizaciones políticas, de acuerdo con el Código de la Democracia, tienen como finalidad representar posiciones ideológicas, seleccionar candidatos y participar en procesos electorales, funciones que no forman parte de las competencias ni del objeto institucional de la AME; en consecuencia, no corresponde a ésta la aplicación del régimen de democracia interna previsto en el Código de la Democracia.

De lo manifestado se concluye que: *i)* los alcaldes o alcaldesas constituyen la primera autoridad del órgano ejecutivo de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y distritales, electos por voto popular para un periodo de cuatro años; *ii)* las organizaciones políticas se rigen por el Código de la Democracia y tienen como finalidad, entre otras, la selección e inscripción de candidatos para cargos de elección popular; *iii)* el régimen de organización y selección de directivos internos de las organizaciones políticas se encuentra establecido en el Código de la Democracia, el RDIOP y el estatuto de cada una de éstas; *iv)* el artículo 349 del Código de la Democracia no es aplicable a la AME, por cuanto dicha disposición regula a las organizaciones políticas, condición que no corresponde a la naturaleza jurídica de la AME.

3. Pronunciamiento.

En atención al análisis jurídico precedente, respecto de la “*Pregunta Principal*” y de la primera, segunda y tercera “*Preguntas Complementarias*” se concluye que el artículo 349 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas – Código de la Democracia no es aplicable a la AME por cuanto dicha entidad no constituye una organización política en los términos previstos en ese cuerpo normativo, sino una entidad asociativa de derecho público regida por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización y por su propio Estatuto.

En tal virtud, el régimen aplicable para la elección, duración y ejercicio de la Presidencia de la AME es el previsto en su Estatuto, que en su artículo 18 establece de manera expresa que el Presidente o Presidenta ejercerá sus funciones por un período equivalente a la mitad del tiempo

⁶ RDIOP, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 61 de 12 de mayo 2022.

para el cual fue electo como alcalde – que se computará desde el inicio del período como alcalde o alcaldesa –, sin contemplar la posibilidad de prórroga o extensión de dicho período.

Por otra parte, de acuerdo con el literal f) del artículo 8 del Estatuto de la AME, la Asamblea General tiene la facultad para reformar el Estatuto de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas en el cual se modifique o extienda el período máximo previsto en el artículo 18 ibidem.

Finalmente, respecto de la “*Cuarta Consulta Complementaria*”, esta Procuraduría se abstiene de emitir pronunciamiento, por cuanto la misma no se refiere a la inteligencia o aplicación de una norma jurídica específica, sino que implica el análisis de efectos jurídicos de actuaciones concretas, lo cual excede las competencias consultivas previstas en el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con los artículos 3 letra f) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.

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



Oficio N° 16418

Quito D.M., 23 ABR 2026

Abogada

Marissa Elena Pendola Solorzano

**Secretaría General Administrativa y de Gestión Inmobiliaria del Sector Público
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA**

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. SETEGISP-SETEGISP-2026-0029-O, de 19 de enero de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“(…) el contenido de los artículos 73 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 322 de su reglamento, los cuales disponen y regulan los procedimientos de contratación para arrendar los bienes inmuebles de las instituciones del sector público en calidad de arrendadores: así como también, que dichos bienes son de personas naturales o jurídicas de derecho privado bajo la custodia y administración del Estado ecuatoriano por mandado judicial, me permito consultar:

¿Se debe aplicar el procedimiento de arrendamiento previsto en el (sic) Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) y su reglamento, sobre bienes incautados, que se hallan bajo un régimen de administración y custodia provisional del Estado, como consecuencia de disposición judicial en aplicación del Código Orgánico Integral Penal y Ley Orgánica de Extinción de Dominio?”.

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Al oficio de consulta se adjuntó el informe jurídico No. SETEGISP-CGAJ-001-2026, de 16 de enero de 2026, suscrito por el Coordinador General Jurídico de la entonces Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, actualmente denominada Secretaría General Administrativa y de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (en adelante, “SGAGISP”), que citó los artículos 226, 227 y 233 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 14, 18, 20, 21, 22 y 122 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); 557 numerales 2, 3, 5, 8 y 9 del Código Orgánico Integral Penal³ (en adelante, “COIP”); 65 de la Ley Orgánica de Extinción de Dominio⁴ (en adelante, “LOED”); 1, 3, 4 y 73 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁵ (en adelante, “LOSNCP”); 740 del Código Civil⁶

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 07 de julio de 2017.

³ COIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.180 de 10 de febrero de 2014.

⁴ LOED, publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No.452 de 14 de mayo de 2021.

⁵ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.395 de 04 de agosto de 2008.

⁶ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.46 de 24 de junio de 2005.

(en adelante, “CC”); 1, 2, 27, 28 y 29 de la Ley de Inquilinato⁷ (en adelante, “LDI”); 31 y 32 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Extinción de Dominio⁸ (en adelante, “RGLOED”); 1, 2, 95 y 322 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁹ (en adelante, “RGLOSNCP”); 1, 6 numerales 31 y 34, y 7 del Decreto Ejecutivo No. 503, que se refiere a la Transformación y Facultades de la SGAGISP¹⁰, (en adelante, “Decreto 503”); y, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 y 13 de la Resolución No. SETEGISP-ST-2024-0015, de 30 de mayo de 2024, que contiene la Codificación del Instructivo para el Arrendamiento de Bienes Inmuebles Incautados Entregados a la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público¹¹, (en adelante, “Instructivo de Arrendamiento de Bienes de la SETEGISP”). Con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

“4.- CRITERIO JURÍDICO

Con base en el análisis efectuado, se establece como criterio jurídico que la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público se encuentra legalmente facultada para arrendar bienes inmuebles incautados que se hallen bajo su administración y custodia, en ejercicio de las competencias expresamente conferidas por el ordenamiento jurídico, dentro de un régimen de administración temporal y provisional, orientado a garantizar la conservación, control y aprovechamiento eficiente de dichos bienes

Asimismo, se concluye que el procedimiento aplicable para el arrendamiento de bienes inmuebles incautados debe enmarcarse, de manera preferente, en lo dispuesto por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, en particular en el artículo 322, en atención a que la Secretaría Técnica actúa como entidad pública arrendadora y a que dicho cuerpo normativo constituye el régimen general que regula la celebración de contratos de arrendamiento por parte del sector público.

La aplicación del Sistema Nacional de Contratación Pública garantiza la observancia de los principios de legalidad, transparencia, publicidad, concurrencia, igualdad y control, permitiendo que los procesos de arrendamiento se desarrollen bajo reglas objetivas, verificables y sujetas a control administrativo y social, lo cual resulta especialmente relevante tratándose de bienes incautados cuya gestión reviste un alto interés público y patrimonial.

Finalmente, el arrendamiento de bienes inmuebles incautados bajo administración y custodia de la Secretaría Técnica constituye una medida de gestión administrativa temporal y no una modalidad de contratación pública ordinaria; sin embargo, ello no excluye, sino que refuerza, la necesidad de que dichos actos se sometan al régimen general de contratación pública, como mecanismo idóneo para asegurar la seguridad jurídica institucional, el control de legalidad y la correcta administración de bienes bajo responsabilidad estatal, por lo que la aplicación del Sistema Nacional de Contratación Pública, garantiza que el proceso sea público y auditable, cumpliendo con el estándar de

⁷ LDI, codificación publicada en el Registro Oficial No.196 de 01 de noviembre de 2000.

⁸ RGLOED, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No.84 de 15 de junio de 2022.

⁹ RGLOSNCP, publicado en el Noveno Suplemento del Registro Oficial No.153 de 28 de octubre de 2025.

¹⁰ Decreto 503, publicado en el Primer Suplemento del Registro Oficial No. 335, del 26 de septiembre de 2018, reformado por los Decretos Ejecutivos: No. 1107 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 258 de 31 de julio de 2020, No. 194 publicado en el Séptimo Suplemento del Registro Oficial No. 154 de 29 de octubre de 2025 y No. 301 publicado en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 220 de 06 de febrero de 2026.

¹¹ Instructivo de Arrendamiento de Bienes de la SETEGISP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 596 de 9 de julio de 2024, reformado por la Resolución No. SETEGISP-ST-2024-0033 de 09 de diciembre de 2024.

correcta administración exigido por el Art. 557 del COIP; evitando futuras glosas por parte de la Contraloría respecto a la idoneidad del régimen de contratación empleado”.

A fin de contar con mayores elementos de análisis antes de atender la consulta, mediante oficio No. 14943, de 28 de enero de 2026, este organismo solicitó al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Con oficio No. 15344, de 18 de febrero de 2026, se insistió en dicho requerimiento al SERCOP.

El requerimiento de este organismo fue atendido por el SERCOP con oficio No. SERCOP-CGAJ-2026-0041-OF, de 19 de febrero de 2026, ingresado en el correo institucional de este organismo al día siguiente, al cual se adjuntó el criterio jurídico institucional contenido en el Informe No. DALP-2026-RO-PGE-14943-192, de 19 de febrero de 2026.

El criterio jurídico del SERCOP, además de las normas ya invocadas por la consultante, citó los artículos 82, 288 y 425 de la CRE; 28, 67 y 125 del COA; 6, 8 y 9 de la LOSNCP; 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹² (en adelante, “LOGJCC”); 3 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado¹³ (en adelante, “LOCGE”); 6, 13, 18, 599, 604, 1453, 1454, 1856, 1857, 1860, 1861, 1862, 1864, 1865, 1866, 1871, 1872 y 1875 del CC; 17, 323 y 324 del RGLOSNC; 31 del Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público¹⁴ (en adelante, “Reglamento de Bienes del Sector Público”); y las normas 403-01 y 406-03 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 Públicos¹⁵ (en adelante, “Normas de Control Interno”), con base en lo cual manifestó lo siguiente:

“6.3 ARRENDAMIENTO DE INMUEBLES EN LA LOSNCP Y EL RGLOSNC

47. Una vez establecida la forma en la que se regula el arrendamiento en el ámbito privado, es menester revisar las disposiciones relativas al arrendamiento en la LOSNCP y en el RGLOSNC para verificar su concordancia con la regulación del arrendamiento señaladas ut supra.

48. En primer lugar, la LOSNCP en su art. 73 dispone que los arrendamientos en los que las entidades participen como arrendadoras o arrendatarias se registrarán por lo dispuesto en el Reglamento General.

49. Por otro lado, el RGLOSNC entre sus arts. 322 y 324 regula el procedimiento a seguir en caso de que la entidad sea arrendadora, disponiendo en el primer inciso del art. 322 que las entidades podrán dar en arrendamiento bienes inmuebles de su propiedad.

50. Al respecto, conforme se manifestó previamente, la propiedad no es un requisito sine qua non para celebrar el contrato de arrendamiento, por lo que las entidades contratantes que no tuvieran la propiedad de un inmueble deben atender a las

¹² LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52 de 22 de octubre de 2009.

¹³ LOCGE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.595 de 12 de junio de 2002.

¹⁴ Reglamento de Bienes del Sector Público, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.388 de 14 de diciembre de 2018.

¹⁵ Normas de Control Interno, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.388 de 14 de diciembre de 2018.



disposiciones de los arts. 2 y 324 del RGLOSNCPE, mismo que remite directamente a otras normas del ordenamiento jurídico para la regulación del contrato de arrendamiento.

51. Por otro lado, el respeto al ordenamiento jurídico es fundamental para llevar adecuadamente los procedimientos de contratación, mismo que guía todas las actuaciones administrativas. De igual modo, es menester recordar que tanto las Normas de Control Interno como el RACBSP concuerdan que deben utilizarse los procedimientos de contratación pública.

VII RESPUESTA

52. Acorde a lo indicado, en virtud del principio de colaboración consagrado en el COA, la CGAJ emite la siguiente respuesta:

- a. Los procedimientos de contratación pública son obligatorios para todas las entidades contratantes, determinadas en el art. 1 de la LOSNCP.*
- b. El RGLOSNCPE, en concordancia con el COA, la LOSNCP y el CC, prevén que, en caso de oscuridad o vacío en las disposiciones de los respectivos procedimientos de contratación, es factible remitirse a otras normas del ordenamiento jurídico para suplir dicha oscuridad o vacío.*
- c. El art. 324 del RGLOSNCPE remite directamente al CC en el caso de vacíos u oscuridad en los procedimientos de arrendamiento de inmuebles, en los que la parte arrendadora sea una entidad contratante*
- d. Todas las entidades del sector público deben aplicar las normas del ordenamiento jurídico en aplicación del art. 226 de la CRE y 14 del COA; y, en particular, las normas relativas a los procedimientos de contratación que lleven a cabo y las normas relativas a sus facultades, competencias y atribuciones.*
- e. Todas las entidades que administran, gestionan o reciben recursos públicos están obligadas a observar las Normas de Control Interno, así como el RACBSP, mismos que disponen observar las normas relativas a la contratación pública.*

53. Finalmente, el SERCOP enmarca sus actuaciones en el marco y cumplimiento de las atribuciones conferidas en el artículo 9 de la LOSNCP, por consiguiente, el presente documento 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 99 incisos primero y tercero de la LOSNCP”.

De lo expuesto se desprende que los criterios jurídicos emitidos por la entidad consultante y el SERCOP coinciden en manifestar que la SGAGISP puede celebrar contratos de arrendamiento de los bienes incautados que se hallan bajo su administración y custodia provisional. Así, la SGAGISP manifiesta que se encuentra legalmente facultada para arrendar dicha clase de bienes inmuebles, en ejercicio de las competencias expresamente conferidas por el ordenamiento jurídico; por consiguiente, los contratos de arrendamiento que se efectúen sobre esos bienes deben enmarcarse, de manera preferente, en lo dispuesto por la LOSNCP y su Reglamento General.

De su parte, el SERCOP manifiesta que tener la propiedad sobre un bien inmueble no es un requisito *sine qua non* para celebrar un contrato de arrendamiento; y, que los procedimientos de contratación pública son obligatorios para todas las entidades contratantes, las cuales deben atender a las normas relativas a los procedimientos de contratación como la LOSNCP, su Reglamento General y otras normas del ordenamiento jurídico que regulan el contrato de arrendamiento.

2. Análisis. -

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de la consulta el análisis desarrollará los siguientes aspectos: *i)* Arrendamiento de bienes en el ámbito civil y de contratación pública; *ii)* Incautación y custodia de bienes; y, *iii)* Naturaleza y competencias de la SGAGISP.

2.1. Arrendamiento de bienes en el ámbito civil y de contratación pública. –

El artículo 1 de la LDI establece como su ámbito la regulación de “*las relaciones derivadas de los contratos de arrendamiento y de subarrendamiento de locales comprendidos en los perímetros urbanos*”; y, en lo no previsto en esa Ley, “*se aplicarán las disposiciones de los Códigos Civil y Código Orgánico General de Procesos, en lo que fueren pertinentes*”, según el artículo 2 *ibidem*.

Por su parte, el artículo 1856 del CC define al contrato de arrendamiento como “*un contrato en que las dos partes se obligan recíprocamente, la una a conceder el goce de una cosa, o a ejecutar una obra o prestar un servicio, y la otra a pagar por este goce, obra o servicio un precio determinado*”.

De acuerdo con el artículo 1857 *ibidem*, son susceptibles de arrendamiento “*todas las cosas corporales o incorporales que pueden usarse sin consumirse; excepto aquellas que la ley prohíbe arrendar, y los derechos estrictamente personales, como los de habitación y uso*”, aclarando que “*Puede arrendarse aún la cosa ajena, y el arrendatario de buena fe tendrá acción de saneamiento contra el arrendador, en caso de evicción*” (énfasis añadido).

Agrega el artículo 1864 del CC que, “*los arrendamientos de bienes nacionales, municipales o de establecimientos públicos, están sujetos a la Ley de Contratación Pública y otras leyes*” (énfasis añadido).

En ese orden de ideas, la norma 406-03 “*Contratación*” de las Normas de Control prevé que “*Las entidades y organismos del sector público realizarán las contrataciones para adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios incluidos los de consultoría, a través del Sistema Nacional de Contratación Pública*” (énfasis añadido).

En ese sentido, el artículo 1 de la LOSNCP establece que su objeto es “*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, siempre buscando la mejor relación entre calidad y precio, en una compra pública por resultados*”, estableciendo 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 realizan los organismos y entidades públicas (énfasis añadido).

Para la aplicación de la LOSNCP se priorizará el *“interés público por encima del privado respetando el marco constitucional y legal”*, y se vigilará la integridad de los procedimientos y contratos que de ella se deriven, en estricto cumplimiento de la normativa, según el primer inciso del artículo 3 ibidem.

Así, el artículo 73 contenido en el Capítulo IV: *PROCEDIMIENTOS ESPECIALES*, Sección V: *Arrendamiento*, de la LOSNCP, establece que, *“Los contratos de arrendamiento tanto para el caso en que el Estado o una institución pública tengan la calidad de arrendadora como arrendataria se sujetará a las normas previstas en el Reglamento de esta Ley”*, agregando que, *“Cuando el Estado tenga calidad de arrendadora, los contratos de arrendamiento de locales comerciales, tales como, quioscos, stands, cabinas, islas, casetas y establecimientos similares (...) se arrendarán, preferentemente, a arrendatarios locales, pudiéndose cursar invitaciones individuales”*, siempre que no respondan a una modalidad administrativa de autorización, licencia o concesión de uso público (énfasis añadido).

En ese sentido, el numeral 4, letra a), del artículo 17 del RGLOSNCPP prevé que las entidades contratantes deben usar y aplicar de manera obligatoria las herramientas informáticas del Portal de Contratación Pública disponibles y aplicables en los *“Procedimientos Especiales”*, entre los cuales consta el *“Arrendamiento de bienes inmuebles”*.

En los procedimientos de arrendamiento de bienes inmuebles, se entiende como información relevante *“la respectiva autorización emitida por el ente regulador de gestión inmobiliaria del sector público para el inicio del procedimiento de arrendamiento, en los casos que corresponda; y, prórroga y/o renovación de los contratos, de ser procedente”*, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 9 del artículo 22 ibidem (énfasis añadido).

Asimismo, según la letra d) del artículo 27 del RGLOSNCPP, no se requiere que el proveedor esté inscrito en el RUP para participar en los procedimientos de contratación de *“Arrendamiento de bienes inmuebles”*. No están sujetos a la obligatoriedad de suscripción electrónica de documentos, en ninguna de sus etapas o fases, los procedimientos de contratación de *“Arrendamiento y adquisición de inmuebles”*, así como tampoco será obligatorio la publicación en el PAC (inicial o reformulado) de los procedimientos de contratación de *“Arrendamiento y adquisición de bienes inmuebles”*, según lo prevén las letras c) de los artículos 47 y 64 de la norma reglamentaria en cita.

En la Sección Quinta: *“Arrendamiento de Bienes Muebles e Inmuebles”*, Parágrafo Primero *“Arrendamiento de Bienes Inmuebles”* del RGLOSNCPP, el artículo 322 establece el *“Procedimiento en caso de que la entidad contratante sea arrendadora”*, y dispone que las entidades contratantes pueden dar en arrendamiento bienes inmuebles de su propiedad siguiendo el siguiente procedimiento:

“1. La máxima autoridad o su delegado publicará en el Portal de Contratación Pública, el pliego en el que se establecerá las condiciones en las que se dará el arrendamiento, con la indicación de la ubicación y características del bien. En el pliego se preverá la posibilidad de que el interesado realice un reconocimiento previo del bien ofrecido en

arrendamiento. Adicionalmente deberá publicar la convocatoria en la página web de la institución, o el uso de otros medios de comunicación que se considere pertinentes;

2. La recepción de ofertas se realizará en el día y hora señalados en el pliego, luego de lo cual la máxima autoridad o su delegado, adjudicará el arrendamiento al mejor postor;

3. Se entenderá que la oferta más conveniente es aquella que, ajustándose a las condiciones del pliego y ofrezca el mayor precio; y,

4. Para la suscripción del contrato, el adjudicatario no requiere estar inscrito en el RUP” (énfasis añadido).

El artículo 323 del RGLOSNC, en concordancia con el segundo inciso del artículo 73 de la LOSNCP, determina que en los contratos de arrendamiento de locales comerciales, tales como, quioscos, stands, cabinas, islas, casetas, plazas de mercados, baterías sanitarias, y establecimientos similares, así como en los bienes de uso público previstos en el artículo 417 del COOTAD¹⁶, siempre que no respondan a una modalidad administrativa de autorización, licencia o concesión de uso público, “se arrendarán, preferentemente, a arrendatarios locales o actuales, pudiéndose cursar invitaciones individuales, sin necesidad de aplicar lo previsto en el artículo anterior, conforme lo determine la entidad contratante” (énfasis añadido); sin que el arrendatario requiera estar inscrito en el RUP. Es obligación de la entidad contratante publicar la información del contrato en la herramienta que el SERCOP determine para el efecto.

Respecto de las normas supletorias aplicables a los procedimientos de contratación de arrendamiento de bienes inmuebles, el artículo 324 del RGLOSNC dispone que “En todo lo relacionado a la selección del arrendador o arrendatario por parte de las entidades contratantes, se podrá recurrir a los modelos de pliegos que emita el SERCOP, así como a las normas contenidas en el Código Civil, la Codificación de la Ley de Inquilinato y el Código de Comercio” (énfasis añadido). De igual manera, en la fase de ejecución contractual se estará a lo dispuesto en la “Ley de Inquilinato o el Código de Comercio”, sin que sean aplicables las multas establecidas en la LOSNCP.

¹⁶ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.303 de 19 de octubre de 2010. “Art. 417.- Bienes de uso público. - Son bienes de uso público aquellos cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita. Sin embargo, podrán también ser materia de utilización exclusiva y temporal, mediante el pago de una regalía.

Los bienes de uso público, por hallarse fuera del mercado, no figurarán contablemente en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado, pero llevarán un registro general de dichos bienes para fines de administración.

Constituyen bienes de uso público:

- Las calles, avenidas, puentes, pasajes y demás vías de comunicación y circulación;
- Las plazas, parques y demás espacios destinados a la recreación u ornato público y promoción turística;
- Las aceras que formen parte integrante de las calles y plazas y demás elementos y superficies accesorios de las vías de comunicación o espacios públicos a que se refieren los literales a) y b);
- Las quebradas con sus taludes y franjas de protección; los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección, siempre que no sean de propiedad privada, de conformidad con la ley y las ordenanzas;
- Las superficies obtenidas por rellenos de quebradas con sus taludes;
- Las fuentes ornamentales de agua destinadas a empleo inmediato de los particulares o al ornato público;
- Las casas comunales, canchas, mercados, escenarios deportivos, conchas acústicas y otros de análoga función de servicio comunitario; y,
- Los demás bienes que en razón de su uso o destino cumplen una función semejante a los citados en los literales precedentes, y los demás que ponga el Estado bajo el dominio de los gobiernos autónomos descentralizados.

Aunque se encuentren en urbanizaciones particulares y no exista documento de transferencia de tales bienes al gobierno autónomo descentralizado, por parte de los propietarios, los bienes citados en este artículo se considerarán de uso y dominio público. Los bienes considerados en los literales f) y g) se incluirán en esta norma, siempre y cuando hayan sido parte del porcentaje que obligatoriamente deben dejar los urbanizadores en beneficio de la comunidad”.



El tercer inciso de la norma en cita agrega que, en la fase de ejecución contractual, *“solo si la Ley de Inquilinato o el Código de Comercio o el contrato, no prevén expresamente una regulación, se aplicará lo establecido en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”* (énfasis añadido).

De lo expuesto se observa que: *i)* dentro de los procedimientos especiales de contratación pública, consta el arrendamiento. Los procedimientos de arrendamiento, en los casos en que una institución pública sea arrendadora o arrendataria, se sujetan a las normas previstas en el RGLOSNC; *ii)* las entidades contratantes deben usar y aplicar de manera obligatoria las herramientas informáticas del Portal de Contratación Pública, en los procedimientos especiales, entre los cuales consta el arrendamiento de bienes inmuebles; *iii)* para la selección del arrendador o arrendatario por parte de las entidades contratantes se recurrirá a los modelos de pliegos del SERCOP, así como a las normas contenidas en el CC, la LDI y el Código de Comercio; y, *iv)* en la fase de ejecución contractual se estará a lo dispuesto en la LDI o el Código de Comercio, sin que sea aplicable las multas establecidas en la LOSNCP; y, solo si la LDI, el Código de Comercio, o el contrato no prevén expresamente una regulación, se aplicará lo establecido en la LOSNCP.

2.2. Incautación y custodia de bienes. -

De acuerdo con el artículo 549 del COIP, existen varias medidas cautelares sobre los bienes, entre las cuales consta *“La incautación”*. Concordante con lo expuesto, el artículo 34 de la LOED también incluye como un tipo de medida cautelar a la *“Incautación”*, la cual es solicitada por el Fiscal en el procedimiento de extinción de dominio, ya sea de oficio o a petición del Procurador General del Estado o su delegado.

Según el artículo 557 del COIP, el juez, a petición del fiscal, puede disponer la incautación de bienes, según las siguientes reglas:

- “1. Individualizará los bienes que serán objeto de la medida, para lo cual aportará la información de los registros públicos correspondientes que permitan determinar al bien incautado y sus características.*
 - 2. La o el juzgador dispondrá que el ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público asuma el depósito, custodia, enajenación, resguardo, control y correcta administración del bien incautado.*
 - 3. El ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público regulará la forma de administración, custodia, enajenación, producción y cuidado de los bienes incautados, a fin de garantizar su conservación y, en el caso de devolución, su entrega o compensación económica.*
 - 4. El ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público contará con el avalúo elaborado dentro de la investigación fiscal y realizará su propia determinación económica de los bienes, para efectos de gestionar su correcta administración, su enajenación anticipada, enajenación con la sentencia ejecutoriada o donación, para lo cual emitirá la regulación correspondiente.*
 - 5. En caso de sentencia ejecutoriada, los dineros comisados, instrumentos monetarios, documentos bancarios, financieros o comerciales que hayan sido negociados, los bienes enajenados o los frutos de la administración, pasarán a formar parte de un fondo que se administrará en cuenta especial. La entidad rectora de las finanzas públicas autorizará la creación de esta cuenta especial.*
- (...)

8. **La incautación se mantendrá vigente mientras no se cuente con una resolución definitiva.**

9. **En caso de que a la persona se le ratifique su inocencia, se le devolverá los bienes que están bajo administración temporal.**

(...)

12. **En caso de que hubiera transcurrido un año desde la suspensión del proceso por la falta de comparecencia del procesado al juicio, los bienes incautados podrán ser enajenados anticipadamente”** (énfasis añadido).

Respecto de la administración de bienes incautados, el artículo 65 de la LOED dispone que el ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público, además de las facultades y atribuciones previstas en la normativa vigente, **“asumirá la administración de los bienes muebles e inmuebles, dinero en efectivo, inversiones nacionales e internacionales, y demás productos financieros o bursátiles sobre los cuales recaigan las medidas cautelares y las sentencias judiciales de extinción de dominio que se emitan conforme la presente Ley”** (énfasis añadido).

Por otra parte, la entidad responsable de la gestión inmobiliaria del sector público **“estará a cargo de la administración temporal de los bienes con medidas cautelares, debiendo sujetarse a la normativa vigente y al reglamento que se dicte para el efecto”**, según lo prevé el artículo 74 de la LOED. Así el artículo 31 del RGLOED prevé que, **“le corresponde a la Secretaria Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público o quien haga sus veces, la recepción de los bienes sobre los cuales recaigan medidas cautelares, de procesos de extinción de dominio”** (énfasis añadido).

Por su parte, sobre las reglas de administración definitiva de los bienes con medidas cautelares, el artículo 75 ibidem dispone que **“Los bienes sobre los que exista sentencia ejecutoriada de extinción de dominio, pasarán al dominio del Estado”**, y serán administrados según las siguientes reglas:

a. Los bienes muebles e inmuebles deberán ser monetizados en el plazo máximo de 12 meses posteriores a la inscripción de transferencia de dominio a favor del Estado;

b. Los bienes muebles que no hayan logrado ser monetizados en un proceso de enajenación, se pondrán a disposición de las entidades del Estado según la naturaleza del bien y las necesidades institucionales, dando prioridad el cumplimiento de finalidades sociales relacionadas con la educación y salud;

c. El dinero en efectivo, las inversiones nacionales e internacionales y demás productos financieros, serán transferidos a la Cuenta Única del Tesoro Nacional; y,

d. Los bienes inmuebles que no hayan logrado ser monetizados en un proceso de enajenación serán administrados por el ente encargado de la gestión inmobiliaria del sector público, entidad que los destinará a programas de salud y educación o de ser necesario para la utilización de entidades públicas, de acuerdo a la naturaleza del bien y necesidades institucionales” (énfasis añadido).

Adicionalmente, el artículo 77 de la LOED dispone que, en caso de que **“los bienes sobre los cuales pesan medidas cautelares, deban ser devueltos por sentencia judicial ejecutoriada, el ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público, comunicará al afectado el procedimiento para la devolución, según el tipo de bien, conforme lo determina la normativa vigente”**.



De la normativa citada se desprende que: *i)* el ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público asumirá el depósito, custodia, enajenación, resguardo, control y correcta administración del bien incautado, garantizando su conservación; *ii)* el ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público regula la forma de administración, custodia, enajenación, producción y cuidado de los bienes incautados y realizará su propia determinación económica de los bienes, para efectos de gestionar su correcta administración; *iii)* de acuerdo con la LOED, le corresponde a la SGAGISP, o quien haga sus veces, la recepción de los bienes sobre los cuales recaigan medidas cautelares y sentencias judiciales en procesos de extinción de dominio; y, *iv)* los bienes pueden ser devueltos al afectado si se ratifica su inocencia, o pasan al dominio del Estado – con fines de monetización o uso social – en caso de sentencia ejecutoriada de extinción de dominio.

2.3. Naturaleza y Competencias de la SGAGISP. -

El artículo 1 del Decreto 503 transformó al Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público - INMOBILIAR en la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público - SETEGISP, como una *“entidad de derecho público, adscrita a la Presidencia de la República, dotada de personalidad jurídica, autonomía administrativa, operativa y financiera y jurisdicción nacional”*, siendo la entidad responsable de *“coordinar, gestionar, administrar, dar seguimiento, controlar y evaluar los bienes del sector público y de los bienes que disponga el ordenamiento jurídico vigente”*, así también le corresponde *“el depósito, custodia, resguardo y administración de los bienes y demás valores incautados a petición de la o el fiscal a la que se refiere el artículo 557 del Código Orgánico Integral Penal”* (énfasis añadido).

Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo No. 306, de 13 de febrero de 2026, el Presidente de la República dispuso lo siguiente: *“Fusionese por absorción la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público a la Presidencia de la República, integrándose dentro de su estructura orgánica, como parte de la Secretaría General Administrativa de la Presidencia de la República, para el ejercicio de las competencias, atribuciones y funciones que le sean asignadas, debiendo garantizar para ello la desconcentración territorial, conforme se determine en la fase de implementación de la reforma”*.

De acuerdo con los numerales 12, 29, 31, 32 y 34 del artículo 6 del Decreto 503, son atribuciones de la SGAGISP, entre otras, las siguientes:

“12. Emitir las políticas, lineamientos y procedimientos generales para la asignación, compra, venta, comodato, permuta, donación y arrendamiento de inmuebles de las entidades detalladas en el artículo 2, numerales 1 y 2 de este decreto”. (Énfasis añadido)
(...)

29. Autorizar el arrendamiento de bienes inmuebles dentro del territorio nacional destinados al funcionamiento de las entidades detalladas en el artículo 2, numerales 1 y 2 de este decreto, siempre y cuando no existan inmuebles públicos disponibles en la localidad que cumplan con los requerimientos de la entidad.
(...)

31. Mantener en depósito, custodiar, resguardar, administrar y controlar los bienes y demás valores incautados dentro de cualquier proceso penal.

32. Vender o disponer los bienes, fondos, activos y productos procedentes de ellos, que han sido incautados o comisados y transferidos directamente a INMOBILIAR, en caso

de infracciones de lavado de activos, terrorismo y su financiación, trata de personas, tráfico de migrantes y delitos relacionados con sustancias catalogadas sujetas a fiscalización de conformidad con el Código Integral Penal y aquellos que le sean dispuestos por mandato normativo u orden judicial.

(...)

34. **Asumir la administración de los bienes muebles e inmuebles, dinero en efectivo, inversiones nacionales e internacionales, y demás productos financieros o bursátiles sobre los cuales recaigan las medidas cautelares y las sentencias ejecutoriadas de extinción de dominio que se emitan conforme la Ley Orgánica de Extinción de Dominio**" (énfasis añadido).

El primer inciso del artículo 7 del decreto 503 aclara que la SGAGISP será **"responsable del resguardo, custodia, administración y conservación de bienes incautados y comisados, a partir de la entrega de dichos bienes por parte de la Policía Nacional o autoridad competente mediante suscripción del acta entrega recepción correspondiente"** (énfasis añadido).

En suma, el artículo 65 de la LOED reitera que el ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria del sector público, además de las facultades y atribuciones previstas en la normativa vigente, **"asumirá la administración de los bienes muebles e inmuebles, dinero en efectivo, inversiones nacionales e internacionales, y demás productos financieros o bursátiles sobre los cuales recaigan las medidas cautelares y las sentencias judiciales de extinción de dominio que se emitan conforme la presente Ley"** (énfasis añadido).

Añade el numeral 8 del artículo 68 ibídem que, además de las facultades y atribuciones previstas en la normativa vigente, la máxima autoridad del ente encargado de la administración y gestión inmobiliaria de los bienes del sector público tendrá la función, atribución y deber de **"Celebrar cualquier acto o contrato que permita una eficiente administración de los bienes y recursos. Para la administración podrá recurrirse a la figura de asociación público-privada"** (énfasis añadido).

Al respecto, el artículo 1 de la Resolución No. SETEGISP-ST-2024-0010, que contiene el Reglamento Interno para el Depósito, Custodia, Resguardo, Administración, y Control de los Bienes Incautados recibidos por la SETEGISP¹⁷ (en adelante, **"Reglamento de Administración de Bienes Incautados"**), señala que dicha norma **"regula y establece los mecanismos y procedimientos a seguir para el depósito, custodia, resguardo, administración y control de los bienes incautados, dentro de los procesos penales"** (énfasis añadido).

Sobre el arrendamiento de bienes muebles e inmuebles incautados, el artículo 28 del citado Reglamento de Administración de Bienes Incautados dispone que **"El arrendamiento de bienes muebles e inmuebles incautados, será regulado por el instructivo que para efecto se emita, por la máxima autoridad de la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público"**.

En cumplimiento de la norma previamente citada, la SGAGISP emitió la Resolución No. SETEGISP-ST-2024-0015, de 30 de mayo de 2024, que contiene la Reforma y Codificación del Instructivo para el Arrendamiento de Bienes Inmuebles Incautados Entregados a la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (en adelante, **"Instructivo para el Arrendamiento de Bienes Incautados"**), que en su artículo 1 establece su objeto, que es:

¹⁷ Reglamento de Administración de Bienes Incautados, publicado en el Registro Oficial No. 561 de 20 de mayo de 2024.



“establecer el procedimiento para el arrendamiento de los bienes inmuebles incautados, entregados a la Secretaría Técnica de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, en depósito, custodia, resguardo y administración” (énfasis añadido).

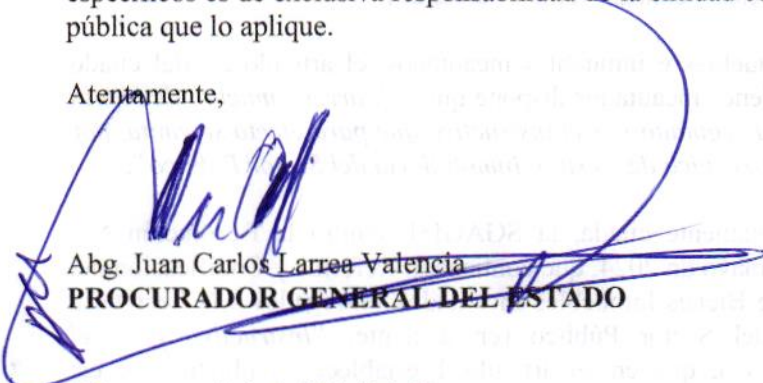
De lo expuesto se observa que: *i)* la SGAGISP es responsable de coordinar, gestionar, administrar, dar seguimiento, controlar y evaluar los bienes del sector público y de los bienes que disponga el ordenamiento jurídico vigente; y, le corresponde el depósito, custodia, resguardo y administración de los bienes y demás valores incautados; *ii)* la SGAGISP tiene como atribuciones emitir las políticas, lineamientos y procedimientos generales para el arrendamiento de inmuebles; autorizar el arrendamiento de bienes inmuebles dentro del territorio nacional; mantener en depósito, custodiar, resguardar, administrar y controlar los bienes y demás valores incautados; asumir la administración de los bienes muebles e inmuebles, sobre los cuales recaigan las medidas cautelares y las sentencias ejecutoriadas de extinción de dominio, entre otras; *iii)* la SGAGISP puede ejecutar actos de administración y disposición sobre los bienes incautados – como arrendar, vender, transferir o celebrar contratos – siempre orientados a su conservación, aprovechamiento eficiente y cumplimiento de los fines públicos previstos en la ley; y; *iv)* de acuerdo con el Instructivo para el Arrendamiento de Bienes Incautados emitido por la SGAGISP, en todo lo no previsto en ese Instructivo se aplicarán como norma supletoria las disposiciones previstas en la LOSNCP y su Reglamento, el CC y la LDI.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 1, 6 numerales 12, 29, 31, 32 y 34, y 7 del Decreto Ejecutivo No. 503; 65 de la Ley Orgánica de Extensión de Dominio; y, 1 y 3 de la Resolución No. SETEGISP-ST-2024-0010, la actualmente denominada Secretaría General Administrativa y de Gestión Inmobiliaria del Sector Público, tiene la competencia para mantener en depósito, custodiar, resguardar, administrar y controlar los bienes y demás valores incautados dentro de los procesos penales y que le hayan sido transferidos, siendo su atribución -entre otras- el arrendar los mismos. En este sentido, para el arrendamiento de bienes inmuebles incautados, la entidad consultante debe aplicar y observar lo establecido en los artículos 73 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 17 numeral 4 letra a), 322 y 324 de su Reglamento General.

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.

Lcdo. José Julio Neira Hanze
Director General, encargado
SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - SERCOP

Oficio N° 16498

Quito D.M., 29 de abril de 2026

Ingeniero

Juan José Yúnez Nowak

Alcalde

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
SAMBORONDÓN**

Samborondón. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. 024-AS-2026, de 23 de febrero de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“En aplicación de los artículos 54, 60 y 275 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), relativos a las competencias municipales para ejecutar obra pública y de los artículos 569 y siguientes del mismo cuerpo legal que regulan la contribución especial de mejoras, ¿Puede un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal, mediante ordenanza, autorizar que una obra pública incluida en su planificación institucional sea ejecutada por un particular con aportes voluntarios, bajo fiscalización municipal, recuperándose su costo a través de la determinación y cobro de contribución especial de mejoras, y reconociéndose al ejecutor exclusivamente el costo efectivamente invertido mediante instrumentos compensatorios aplicables al pago de tributos municipales, sin que dicho mecanismo configure obligación presupuestaria exigible en los términos del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas?”.

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Al oficio de consulta se adjuntó el informe jurídico contenido en oficio No. 145-AJ-IMCS-2026, de 18 de febrero de 2026, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Samborondón (en adelante, “GADM Samborondón”), el cual citó los artículos 226, 227 y 238 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); y, 54, 60 y 275 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante, “COOTAD”). Con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

“En este contexto, el mecanismo analizado consiste en permitir que, de manera excepcional para fines de salud y educación y debidamente regulada mediante ordenanza, una obra pública previamente incluida en la planificación institucional del Municipio sea ejecutada por un particular con recursos propios, bajo supervisión y

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

² COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.303 de 19 de octubre de 2010.

fiscalización municipal, para posteriormente ser entregada al dominio público, reconociéndose exclusivamente el costo efectivamente invertido mediante instrumentos compensatorios aplicables al pago de tributos municipales.

Desde el punto de vista jurídico, resulta necesario diferenciar este esquema de la contratación pública regulada por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP). El referido cuerpo legal regula los procedimientos de adquisición de bienes, ejecución de obras o prestación de servicios que implique una relación contractual onerosa y una contraprestación económica exigible por parte del Estado. En el mecanismo planteado no se configura proceso competitivo, adjudicación, precio contractual, margen de utilidad ni obligación de pago inmediata; tampoco existe una relación sinalagmática clásica en la cual el Municipio asuma una obligación económica directa a cambio de la ejecución de la obra. En la medida en que no existe relación onerosa ni obligación exigible de pago directo, el esquema no encuadraría en los supuestos de aplicación de la LOSNCP, sino que constituiría un mecanismo de cooperación y compensación tributaria enmarcado en la autonomía municipal.

Respecto a la viabilidad de la cogestión, es imperativo destacar que el artículo 275 del COOTAD no es una facultad meramente declarativa, sino un mandato de eficiencia que autoriza la suma de esfuerzos entre el sector público y el privado para satisfacer necesidades colectivas. Bajo este esquema, el particular no actúa como un proveedor tradicional, sino como un colaborador estratégico que adelanta la ejecución de una infraestructura planificada, permitiendo que el Municipio cumpla su fin institucional sin comprometer su flujo de caja inmediato.

(...)

Para evitar cualquier desnaturalización del mecanismo y prevenir eventuales observaciones de control, la ordenanza que lo regule contemplaría garantías expresas de transparencia y control, tales como: declaratoria motivada de interés público; procedimiento técnico previo; informes jurídico y financiero; fiscalización municipal permanente; auditoría del costo real; y prohibición de reconocimiento de valores que excedan el costo efectivamente invertido. De esta manera, se excluye la posibilidad de que el instrumento encubra una contratación pública. El mecanismo tendría carácter excepcional y solo se aplicaría cuando concurra imposibilidad presupuestaria temporal, beneficio colectivo evidente, eficiencia económica comparativa respecto de la ejecución directa municipal y ausencia total de lucro privado del contratante. Ello se alinea con los principios constitucionales de eficiencia, planificación y optimización del gasto público.

Finalmente, resulta pertinente realizar un símil jurídico con la reciente Ley Orgánica para Impulsar la Iniciativa Privada en la Generación de Energías. Dicha norma establece un precedente fundamental al reconocer que, ante la incapacidad estatal de cubrir la demanda, la iniciativa privada puede intervenir para ejecutar proyectos de generación. Un aspecto medular de esta ley es que garantiza la sostenibilidad financiera del inversor permitiendo que lo intervenido sea recuperado a través de los cargos por servicio en las planillas de luz, asegurando que el Estado reconozca la inversión privada mediante mecanismos de compensación en la recaudación. De forma análoga, el modelo municipal planteado utiliza la capacidad de recaudación futura (CEM) para viabilizar infraestructura presente, reconociendo el costo auditado mediante Notas de Crédito compensables con tributos locales, sin constituir endeudamiento público tradicional.

CONCLUSIÓN Y RECOMENDACIÓN

En virtud de lo expuesto, este Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal considera jurídicamente necesario contar con el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado a fin de garantizar seguridad jurídica y correcta delimitación del mecanismo frente al régimen de contratación pública. (...)

A fin de contar con mayores elementos de análisis antes de atender la consulta, mediante oficios No. 15474 y No. 15475 de 24 de febrero de 2026, este organismo solicitó al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”), y al Ministerio de Infraestructura y Transporte (en adelante, “MIT”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta; sin haber recibido respuesta hasta la fecha por parte del SERCOP.

El requerimiento realizado al MIT, fue atendido mediante oficio No. MIT-MIT-26-146-OF, de 23 de marzo de 2026, mediante el cual el Ministro de dicha cartera de Estado manifestó:

“(...) la consulta por el GADM de Samborondón en cuanto a la construcción y ejecución de la obra pública dentro de su cantón, corresponde a sus atribuciones y competencias exclusivas, de acuerdo con la determinado en la Constitución de la República, concordante con el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; además, si tomamos en cuenta que en su planteamiento, el GAD de Samborondón habla de un posible financiamiento de la obra pública con la creación de tributos municipales -en este caso específico con la denominada contribución especial de mejoras-, que según el COOTAD es parte de las atribuciones del Concejo Municipal (Art. 57 letra c), más se circunscribe a un ámbito jurídico exclusivo de las municipalidades.

En tal sentido, esta cartera de Estado considera que pronunciarse sobre competencias y atribuciones de exclusividad municipal ocasionaría un conflicto con la prescrito en la Constitución de la República del Ecuador y en el COOTAD, sobre todo con lo relacionado con la autonomía administrativa de la que gozan las municipalidades dentro de la temática consultada; por lo que, es concluyente precisar que por la situación jurídica descrita, no somos el ente adecuado para emitir un criterio determinante en la consulta presentada por el GADM de Samborondón.”

2. Análisis. -

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de la consulta, el análisis desarrollará los siguientes aspectos: i) Competencias y planificación de los gobiernos autónomos descentralizados municipales; y ii) Contribución especial de mejoras.

2.1. Competencias y planificación de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.-

Los artículos 82 y 226 de la CRE, en su orden, 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 facultes atribuidas en el ordenamiento jurídico.

De conformidad con el artículo 238 de la CRE, los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante, “GADs”) gozan de “*autonomía política, administrativa y financiera, y se regirán por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana*”. Constituyen gobiernos autónomos descentralizados, entre otros, los municipales y distritales.

Al respecto, el artículo 264 de la CRE, en concordancia con el artículo 55 del COOTAD, establece que los GADs municipales tendrán las siguientes competencias exclusivas, sin perjuicio de otras que determine la ley:

“1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.

(...) 3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.

4. Prestar los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento ambiental y aquellos que establezca la ley.

5. Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras.

(...) 7. Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

(...) En el ámbito de sus competencias y territorio, y en uso de sus facultades, expedirán ordenanzas cantonales”.

Por su parte, el artículo 5 del COOTAD prevé que la autonomía política, administrativa y financiera de los GADs comprende “*el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para **regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales**, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes*”, sin que ninguna función del Estado ni autoridad extraña pueda interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, según lo previsto en el primer inciso del artículo 6 ibídem.

El primer inciso del artículo 7 del COOTAD reconoce “*a los concejos municipales, la capacidad para dictar normas de carácter general, a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, aplicables dentro de su circunscripción territorial*”.

En ese orden de ideas, el artículo 53 del COOTAD define a los GADs municipales como: “*personas jurídicas de derecho público, con autonomía política, administrativa y financiera. Estarán integrados por las funciones de participación ciudadana; legislación y fiscalización; y, ejecutiva previstas en este Código, para el ejercicio de las funciones y competencias que le corresponden*”.

Esta Procuraduría, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 14593, de 7 de enero de 2026, analizó la autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y concluyó que:

"De lo expuesto se desprende que: i) la CRE reconoce la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD; ii) el COOTAD establece el régimen aplicable a los GAD para garantizar su autonomía, política, administrativa y financiera y determina el régimen de descentralización (sic) obligatoria así como los principios que rigen el ejercicio de la autoridad y de las potestades públicas; iii) la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD comprende su capacidad para 'regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes', que se garantiza mediante la prohibición de interferencia de otras instituciones públicas; y, iv) la autonomía administrativa de los GAD comprende la organización y gestión de su talento humano y de los recursos materiales necesarios para el ejercicio de sus competencias y el cumplimiento de sus atribuciones" (énfasis añadido).

De igual manera, en Oficio No. 16107, de 7 de abril de 2026 se ha señalado que ***“las competencias y facultades legislativas y normativas de los GAD se materializan a través de la expedición de actos normativos de carácter general, así como por ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones”***.

La capacidad normativa de los GAD, como una exteriorización de su autonomía, pero que debe ser ejercida dentro de los límites de sus competencias, ha sido analizada también por la doctrina nacional. Así, BENALCAZAR GUERRON ha señalado:

“Al referirse a la actividad legislativa, la Constitución no precisa una limitación de materias o de contenido, pues la ley puede regular cualquier ámbito de la vida humana en sociedad, sea de derecho público o de derecho privado, sin otro límite que el impuesto por la normativa constitucional. Es así, que el art. 132 de un modo abierto establece que ‘La Asamblea Nacional aprobará como leyes las normas generales de interés común’. En contraste, las normas de los gobiernos autónomos descentralizados solo pueden regular sobre las materias específicas que señalan en los arts. 262, 263, 264 y 266, las que se circunscriben a los fines y cometidos de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y municipios. En otros términos, estas normas, a diferencia de las leyes, no pueden innovar el ordenamiento jurídico más que en el específico ámbito material que precisa el Constituyente³ (...). Una auténtica descentralización –que debe ser acorde con la realidad nacional– exige un grado de autonomía que la Constitución debe otorgar a las entidades públicas locales, y este grado de autonomía, implica que se dote a dichas entidades de una facultad normativa que les permita atender las necesidades de sus circunscripciones territoriales y desempeñar sus competencias. (...) debemos entender que las mal llamadas “facultades legislativas” de los gobiernos autónomos descentralizados se expresan en instrumentos normativos de rango reglamentario, que tienen autoridad para regir en las materias que son de competencia constitucional de

³ Juan Carlos Benalcázar Guerrón: “Comentarios sobre la facultad normativa de los gobiernos autónomos descentralizados”, FORO Revista de Derecho, No. 13, UASB-Ecuador / CEN • Quito, 2010, p. 31.

*dichos gobiernos, pero que no pueden contrariar el régimen jurídico propio del reglamento y, especialmente, el principio de reserva de ley*⁴.

En consecuencia, como una evidente exteriorización de la autonomía reconocida constitucionalmente, existe una capacidad normativa de los GAD que se manifiesta en varios instrumentos, entre ellos, las ordenanzas cantonales o municipales, que, si bien es amplia, debe limitarse a regular materias de su competencia y a respetar el criterio jerárquico normativo.

Por otro lado, de acuerdo con el artículo 54 *ibidem*, los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Promover el desarrollo sustentable de su circunscripción territorial cantonal, para garantizar la realización del buen vivir a través de la implementación de políticas públicas cantonales, en el marco de sus competencias constitucionales y legales;*
- (...) e) Elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, y realizar en forma permanente, el seguimiento y rendición de cuentas sobre el cumplimiento de las metas establecidas;*
- f) Ejecutar las competencias exclusivas y concurrentes reconocidas por la Constitución y la ley y en dicho marco, prestar los servicios públicos y construir la obra pública cantonal correspondiente, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, observando los principios de universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, participación y equidad” (énfasis añadido)*

Por su parte, el artículo 55 del mismo cuerpo legal señala que son competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, entre otras:

- a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;*
- (...) c) Planificar, construir y mantener la vialidad urbana;*
- (...) e) Crear, modificar, exonerar o suprimir mediante ordenanzas, tasas, tarifas y contribuciones especiales de mejoras” (énfasis añadido)*

En el mismo sentido, el artículo 57 del COOTAD establece como atribuciones del Consejo Municipal, entre otras, las siguientes:

- a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;*
- b) Regular, mediante ordenanza, la aplicación de tributos previstos en la ley a su favor;*
- c) Crear, modificar, exonerar o extinguir tasas y contribuciones especiales por los servicios que presta y obras que ejecute” (énfasis añadido).*

⁴ *Ibidem*, p. 41.

Con relación a las modalidades de gestión de los GADs, el artículo 274 del COOTAD destaca que los GADs *“son responsables por la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras que les corresponda ejecutar para el cumplimiento de las competencias que la Constitución y la ley les reconoce, de acuerdo con sus respectivos planes de desarrollo y de ordenamiento territorial”*. Los usuarios de los servicios públicos prestados y de las obras ejecutadas son corresponsables de su uso, mantenimiento y conservación (énfasis añadido).

Agrega el artículo 275 ibídem que los GADs municipales pueden *“prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia en forma directa, por contrato, gestión compartida, por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta”* (énfasis añadido).

De igual manera, el artículo 281 del COOTAD, respecto de la modalidad de cogestión de los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad, señala: *“En los casos de convenios suscritos entre los gobiernos autónomos descentralizados con la comunidad beneficiaria se reconocerá como contraparte valorada el trabajo y los aportes comunitarios. Esta forma de cogestión estará exenta del pago de la contribución especial por mejoras y del incremento del impuesto predial por un tiempo acordado con la comunidad”*.

Así entonces, es responsabilidad de los GADs ejercer el control de las obras que se ejecuten directamente, por contrato, por delegación, por gestión compartida o por cogestión; así como de los servicios públicos prestados a través empresas públicas, mixtas, de economía popular y solidaria o privadas, a fin de garantizar que éstos se presten bajo los principios de obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, oportunidad, responsabilidad, universalidad, accesibilidad, regularidad, continuidad y calidad establecidos en la CRE. De igual manera, la elección o definición del modelo de gestión es atribución y responsabilidad del propio GAD, como una manifestación, precisamente, de su autonomía. Así lo ha señalado esta Procuraduría en el Oficio No. 17370, de 22 de enero de 2022: *“En este sentido, la Autoridad Aeroportuaria de Guayaquil - Fundación de la Muy Ilustre Municipalidad de Guayaquil, que tiene como objeto la prestación de un servicio público descentralizado a la municipalidad, que la ha creado en ejercicio de su autonomía como modalidad de gestión”* (énfasis añadido).

En suma de lo expuesto, es preciso considerar, adicionalmente, que el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁵ (en adelante “LOSNCP”) establece que su objeto es *“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, conforme 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 GADs municipales.

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).

⁵ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.395 de 04 de agosto de 2008.

En este contexto, dentro del Título III “*De los Procedimientos*” Capítulo I “*Normas Comunes a todos los Procedimientos de Contratación Pública*”, 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**”. Esta necesidad servirá para la formulación del Plan Anual de Contratación, cuya publicación se realizará con “*las contrataciones a realizarse, salvo que la Ley expresamente indique que para algún tipo de contratación no se requiera esta publicación*” (énfasis añadido).

En consecuencia, el artículo 23 *ibidem* dispone 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: “**La entidad contratante será la responsable de definir adecuadamente el objeto de contratación, y de elegir el procedimiento de contratación más adecuado**” para la obtención del mejor costo de la contratación (énfasis añadido).

Por otra parte, 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”.

De lo expuesto se observa que: *i)* corresponde a los GADs municipales la prestación de los servicios públicos y la implementación de las obras para el cumplimiento de sus competencias legales y constitucionales; *ii)* los GADs municipales, en ejercicio de su autonomía, gozan de amplia capacidad normativa, que tiene, con todo, evidentes límites constitucionales y legales: pues, por un lado, debe relacionarse con el ejercicio de sus competencias materiales y en el ámbito de la respectiva circunscripción territorial y, por otro lado, no debe contraponerse con disposiciones normativas de rango superior; *iii)* salvo disposiciones constitucionales o legales expresas, ninguna función del Estado ni autoridad extraña puede interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los GADs municipales, lo que incluye la capacidad para impulsar procesos y formas de desarrollo y que se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; *iv)* los GADs municipales pueden prestar los servicios y ejecutar las obras que son de su competencia de forma directa, por contrato, gestión compartida, por delegación a otro nivel de gobierno o cogestión con la comunidad y empresas de economía mixta; *v)* la definición o elección de la modalidad de gestión es de atribución y responsabilidad del GAD municipal respectivo, en ejercicio de su autonomía, la que puede materializarse en la expedición de una Ordenanza sobre la materia.

2.2. Contribuciones especiales de mejoras. -

El artículo 1 del Código Tributario (en adelante, “CT”) define al tributo como “*la prestación pecuniaria exigida por el Estado, a través de entes nacionales o seccionales o de excepción,*

como consecuencia de la **realización del hecho imponible previsto en la ley**, con el objetivo de **satisfacer necesidades públicas**". Se considera tributos a los "**impuestos, tasas y contribuciones especiales**" (énfasis añadido).

De acuerdo con el inciso segundo del artículo 3 ibidem, "**las tasas y contribuciones especiales se crearán y regularán de acuerdo con la ley**".

En ese contexto, el artículo 569 del COOTAD establece que el objeto de la contribución especial de mejoras de los GADs municipales es "**el beneficio real o presuntivo proporcionado a las propiedades inmuebles por la construcción de cualquier obra pública municipal o metropolitana**" (énfasis añadido). Los concejos municipales o distritales pueden "**disminuir o exonerar el pago de la contribución especial de mejoras en consideración de la situación social y económica de los contribuyentes**". Existe el beneficio real o presuntivo cuando "**una propiedad resulta colindante con una obra pública, o se encuentra comprendida dentro del área declarada zona de beneficio o influencia por ordenanza del respectivo concejo**", según lo prevé el artículo 573 ibidem (énfasis añadido)

Los artículos 574 y 575 del COOTAD definen a los sujetos activos y pasivos del tributo de contribución especial de mejoras en los siguientes términos: "**El sujeto activo de la contribución especial es la municipalidad o distrito metropolitano en cuya jurisdicción se ejecuta la obra, sin perjuicio de lo dispuesto en este Código**"; y, "**Son sujetos pasivos de la contribución especial los propietarios de los inmuebles beneficiados por la ejecución de la obra pública**" (énfasis añadido). Agrega la norma en cita que en caso de que existan exenciones a la contribución especial de mejoras, sea por razones de orden público, económico o social establecidas mediante ordenanza, su importe será asumido por las municipalidades.

Las obras y servicios atribuibles a las contribuciones especiales de mejoras establecidas en el artículo 577 ibidem son las siguientes:

- a) *Apertura, pavimentación, ensanche y construcción de vías de toda clase;*
- b) *Repavimentación urbana;*
- c) *Aceras y cercas; obras de soterramiento y adosamiento de las redes para la prestación de servicios de telecomunicaciones en los que se incluye audio y video por suscripción y similares, así como de redes eléctricas.*
- d) *Obras de alcantarillado;*
- e) *Construcción y ampliación de obras y sistemas de agua potable;*
- f) *Desecación de pantanos y relleno de quebradas;*
- g) *Plazas, parques y jardines; y,*
- h) *Otras obras que las municipalidades o distritos metropolitanos determinen mediante ordenanza, previo el dictamen legal pertinente*".

La base de este tributo será "**el costo de la obra respectiva, prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que se establezca en las respectivas ordenanzas**", de acuerdo con el artículo 578 del COOTAD.

Esta Procuraduría se ha manifestado sobre la capacidad normativa de los GADs municipales para la creación de contribuciones especiales en varios pronunciamientos. Así, mediante Oficio No. 04814, de 13 de diciembre de 2023 se ha señalado:

“ii) Los GAD están facultados para crear, modificar, exonerar o extinguir contribuciones especiales por las obras que ejecuten, mediante ordenanza, y motivada en razones de orden público, económico o social, previo análisis de su impacto financiero, pues los recursos que dejen de percibir los GAD debido a la exención constituyen gasto tributario que debe absorber la respectiva municipalidad con cargo a su presupuesto” (énfasis añadido).

En el mismo sentido ya se había pronunciado en el Oficio No. 11489, de 9 de diciembre de 2020, que señala:

“De la normativa citada se desprende que: i) los GAD están facultados para crear, modificar, exonerar o extinguir contribuciones especiales por las obras que ejecuten; ii) la disminución o exoneración del pago de dicha contribución puede realizarse por razones de orden público, económico o social mediante ordenanza, previo análisis de su impacto financiero, pues los recursos que dejen de percibir los GAD debido a la exención constituyen gasto tributario que debe absorber la respectiva municipalidad con cargo a su presupuesto” (énfasis añadido).

Finalmente, respecto de la hipótesis de que la obra pública enlazada a la determinación y cobro de las contribuciones especiales de mejoras no haya sido materialmente construida o ejecutada por la propia Municipalidad, que es el sujeto activo de tal tributo, esta Procuraduría se ha pronunciado, mediante Oficio No. 08663, de 4 de julio de 2012, en el siguiente sentido:

“De las normas y la jurisprudencia citadas se desprende que, el hecho generador de las contribuciones especiales de mejoras, según el artículo 569 del COOTAD (...), es el beneficio proporcionado a las propiedades inmuebles urbanas por la construcción de cualquier obra pública; que el sujeto activo de dicho tributo es la Municipalidad; y, que no forma parte integrante del hecho generador, que las obras hayan sido o no ejecutadas por el sujeto activo (Municipalidad)...” (énfasis añadido).

De lo expuesto se observa que: i) son tributos los impuestos, tasas y contribuciones especiales; estas últimas se crearán y regularán de acuerdo con la ley; ii) los GADs Municipales cobran la contribución especial de mejoras por el beneficio real o presuntivo proporcionado a los inmuebles por la construcción de cualquier obra pública municipal, cuando una propiedad resulta colindante con una obra pública, o se encuentra comprendida dentro de su área declarada zona de beneficio o influencia; iii) para el cobro de una contribución especial de mejoras el Consejo Municipal debe emitir la correspondiente ordenanza; y, iv) la base del tributo de contribución especial de mejoras es el costo que asumió la administración municipal para la ejecución de la obra respectiva prorrateado entre las propiedades beneficiadas, en la forma y proporción que establezca la ordenanza emitida para el efecto.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 54 letras a) y f), 55 letras a) y c) y 57 letras b) y c) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales prestar los servicios y ejecutar las obras de su competencia, ya sea de manera directa u otra modalidad – que no esté prohibida por la ley – como aquellas señaladas en el artículo 275 del COOTAD.

En este sentido, en uso de la atribución del concejo municipal para emitir ordenanzas cantonales, éste podrá expedir una que regule una contribución especial de mejoras y prevea mecanismos compensatorios aplicables al pago de tributos municipales respecto de un particular que haya ejecutado una obra pública a través de cualquier modalidad permitida por la ley, debiendo justificar motivadamente el mecanismo compensatorio a emplear.

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
Time Stamping
Security Data

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