



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Agosto 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 agosto 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	06-ago-26	EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE DURÁN INTERVENCIÓN DE LA COMPETENCIA DE TRÁNSITO	4
2	06-ago-26	CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR CELEC EP EXIGENCIA DE FIRMA ELECTRÓNICA EN PROCEDIMIENTOS DE GIRO ESPECÍFICO DEL NEGOCIO	17
3	11-ago-26	CUERPO DE BOMBEROS DE QUITO CARRERA SANITARIA	25
4	18-ago-26	BANCO CENTRAL DEL ECUADOR DONACIÓN DE BIENES DEL BANCO CENTRAL	31
5	20-ago-26	MUNICIPIO DE LA MANÁ APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO ECONÓMICO DEL CONTRATO EN LA CLÁUSULA DE REAJUSTE DE PRECIOS	38
6	21-ago-26	GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN ATACAMES OFERTA DE JUEGOS DE AZAR POR OPERADORES DE PRONÓSTICOS DEPORTIVOS	46
7	25-ago-26	CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR CELEC EP TEMPORALIDAD PARA EXIGIBILIDAD Y PRESENTACIÓN DE GARANTÍA DE BUEN USO DE ANTICIPO	54
8	26-ago-26	CUERPO DE BOMBEROS DE SANTO DOMINGO ADQUISICIÓN DE VEHÍCULOS PARA CB	63
9	26-ago-26	SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS, VALORES Y SEGUROS RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE AL ARRENDAMIENTO DE CASILLEROS O CAJAS DE SEGURIDAD	80
10	27-ago-26	UNIVERSIDAD DE LAS ARTES APLICACIÓN DE SALARIOS MÍNIMOS SECTORIALES Y TARIFAS	87
11	27-ago-26	EMPRESA PÚBLICA DE PRODUCCIÓN Y DESARROLLO ESTRATÉGICO DE LA UNIVERSIDAD ESTATAL DE MILAGRO INHABILIDADES	94
12	28-ago-26	CUERPO DE BOMBEROS DE IBARRA REINCORPORACIÓN DE BOMBEROS SEPARADOS POR RENUNCIA VOLUNTARIA	110
13	28-ago-26	CUERPO DE BOMBEROS DE NARANJAL CONTRIBUCIÓN PREDIAL DEL 0.15 POR CIENTO	115

Oficio No. 17812

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

Arquitecto
Edgar Bolívar Estrella Mogro
GERENTE GENERAL, SUBROGANTE
EMPRESA PÚBLICA MUNICIPAL DE TRÁNSITO Y MOVILIDAD DE DURÁN
Durán. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. ATD-GG-2026-0156-OF, de 20 de marzo de 2026, remitido desde la Dirección Regional 1 de la Procuraduría General del Estado a través de oficio No. PGE-DR1-2026-00593, de 23 de marzo del 2026, se reformularon las consultas inicialmente presentadas en el oficio No. ATD-GG-2026-0105-OF, de 3 de marzo de 2026, en los siguientes términos:

- “1. ¿Cuál es el alcance jurídico del concepto ‘entidad de control que generó la citación’ previsto en la Disposición General Cuadragésima Segunda de la LOTTTSV, cuando la ejecución operativa de la competencia de tránsito es ejercida por un ente interventor en virtud de lo dispuesto en el artículo 268 de la Constitución de la República?”***
- 2. ¿La intervención subsidiaria y temporal de una competencia exclusiva de un Gobierno Autónomo Descentralizado, según lo previsto en los artículos 157 y 159 del COOTAD, implica la transferencia de la titularidad de los derechos económicos derivados de las multas de tránsito hacia el ente interventor, o dichos recursos mantienen su naturaleza de ingresos propios del GAD ejercida a través de la Empresa Pública?”***
- 3. ¿Es jurídicamente procedente que el financiamiento de una intervención administrativa se realice mediante la retención directa de rubros por multas de tránsito, o debe sujetarse estrictamente al mecanismo de recuperación de recursos aprobado por el Consejo Nacional de Competencias conforme al artículo 157 del COOTAD?”***
- 4. De conformidad con lo dispuesto en la Disposición General Cuadragésima Segunda de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, ¿Es legal y procedente que los recursos por concepto de multas de infracciones de tránsito ingresen a las arcas financieras de la Policía Nacional, en el marco de una intervención temporal y subsidiaria de una Empresa Municipal?”***

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Previo a atender las consultas, se remitió el oficio No. PGE-DR1-2026-00573, de 05 de marzo de 2026, suscrito por el Director Regional 1 de este organismo, a través del que se requirió se reformulen las consultas inicialmente presentadas a través del oficio No. ATD-GG-2026-0105-OF, de 3 de marzo de 2026. Este requerimiento fue atendido mediante oficio No. ATD-GG-2026-0156-OF, de 20 de marzo de 2026, citado al inicio del presente.

El informe jurídico adjunto a la consulta consta en el memorando No. ATD-DJF-2026-0116-M, de 20 de marzo de 2026, suscrito por la Directora de Jurídico y Flagrancia de la Empresa Pública Municipal de Tránsito y Movilidad de Durán (en adelante, “*EPMTMD*”), y citó los artículos 133 numeral 3, 212, 233, 237, 238, 264, y 268 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “*CRE*”); 130, 153, 157, 159, 165 y 172 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante, “*COOTAD*”); 30.2, 30.4, 214.m, y la Disposición General Cuadragésima Segunda de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial³ (en adelante, “*LOTTTSV*”); 1, 3, 5 y 41 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁴ (en adelante, “*LOCGE*”); 1 y 2 del Acuerdo Ministerial No. MIT-MIT-25-51-ACU, de 17 de octubre de 2025; 1 de la Resolución No. ANT-ANT-2002-0092. Con base en lo anterior, analizó y concluyó lo que a continuación se transcribe:

“V” POSICIÓN INSTITUCIONAL

- (...) Bajo el principio de jerarquía normativa (Art. 425 CRE) Los Acuerdos Ministeriales y protocolos operativos son actos administrativos de rango secundario que no pueden contraponerse, modificar ni subvertir el régimen de ingresos propios de los GAD establecido en el COOTAD y la LOTTTSV (...).
- La titularidad de la competencia de tránsito es exclusiva e irrenunciable del GAD Municipal (Art. 264.6 CRE). La intervención administrativa es una sustitución de gestión operativa y no de una transferencia de la competencia; por tanto, el ente generador de la citación es el titular de la potestad pública y no el órgano que ejecuta materialmente el acto. Los recursos derivados de dicha potestad pertenecen al patrimonio de la Empresa Pública de forma privativa.
- La Empresa (...) ratifica que la única vía legal para que el ente interventor recupere costos operativos es el procedimiento reglado ante el Consejo Nacional de Competencias (Art. 157 COOTAD). La retención directa de multas por parte de la Policía Nacional constituye una vía de hecho que vulnera la autonomía financiera y la seguridad jurídica, al prescindir de los mecanismos legales de compensación presupuestaria.
- El desvío de estos rubros hacia el Presupuesto General del Estado rompe la finalidad social y territorial de la sanción pecuniaria. La Empresa Pública advierte que la disposición de recursos de titularidad municipal sin base legal orgánica genera responsabilidad administrativa y civil objetiva (Art. 233 CRE) para los servidores involucrados, al comprometer la sostenibilidad operativa de la competencia de tránsito en el Cantón Durán.

VI CONCLUSIONES

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

² COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 303 de 19 de octubre de 2010; última reforma publicada el 23 de febrero de 2026.

³ LOTTTSV, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 398 de 7 de agosto de 2008 de 7 de agosto de 2008; última reforma publicada el 7 de octubre de 2025.

⁴ LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 595 de 12 de junio de 2002; última reforma publicada el 13 de octubre de 2025.

- *La distribución y titularidad de los recursos públicos generados por competencias de los GAD están blindadas por la Ley Orgánica (COOTAD) y la Constitución. Bajo el principio de jerarquía normativa (Art. 425 CRE), un Acuerdo Ministerial es un acto administrativo de carácter secundario que no posee eficacia jurídica para modificar, restringir o subvertir lo establecido en una norma orgánica (...).*
- *Los Acuerdos Ministeriales deben emitirse en estricta sujeción al principio de juridicidad y no pueden, bajo pretexto de regular la operatividad de una intervención, crear un sistema de distribución de fondos distinto al previsto en el COOTAD (...).*
- *La potestad sancionadora en tránsito es una competencia exclusiva de los GAD Municipales. El concepto de ‘entidad de control que generó la citación’ debe interpretarse bajo el principio de legitimación de origen: el ente generador es el titular de la competencia y no el órgano que, por sustitución operativa transitoria, ejecuta materialmente la boleta. La intervención no transfiere la titularidad sino meramente la gestión operativa subsidiaria.*
- *Conforme al artículo 159 del COOTAD, la intervención es una gestión subsidiaria que no opera como transferencia de dominio. Los recursos por multas en el Cantón Durán constituyen ingresos propios del GAD y su propiedad es inalterable. El mecanismo de recuperación de costos para el interventor está reglado exclusivamente en el Art. 157 del COOTAD ante el Consejo Nacional de Competencias, siendo este el único cauce legal para el resarcimiento económico, excluyendo cualquier retención arbitraria en la fuente.*
- *La disposición de fondos de titularidad ajena mediante la aplicación de acuerdos ministeriales que se contraponen a la ley orgánica genera responsabilidad administrativa y civil objetiva”.*

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender las consultas, este organismo requirió los criterios institucionales sobre la materia objeto de la consulta, a las siguientes entidades: i) Ministerio del Interior (en adelante, “MI”), mediante oficio No. 16169, de 9 de abril de 2026; ii) Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (en adelante, “ANT”), mediante oficio No. 16170, de 9 de abril de 2026, e insistencia contenida en el oficio No. 16473, de 27 de abril de 2026; y, iii) Consejo Nacional de Competencias (en adelante, “CNC”), con oficio No. 16171, de 9 de abril de 2026.

Los requerimientos previamente señalados fueron atendidos por: i) el MI, a través del oficio Nro. MDI-CGJ-2026-003-OFI-EX, de 24 de abril de 2026, al que adjuntó el informe jurídico contenido en el oficio No. MDI-CGJ-2026-002-OFI-EX, de 23 de abril de 2026; ii) la Secretaria Ejecutiva del CNC, mediante el oficio No. CNC-CNC-2026-0510-OF, de 8 de mayo de 2026.

El Coordinador General Jurídico del MI, en el oficio No. MDI-CGJ-2026-002-OFI-EX, de 23 de abril de 2026, además de las normas referidas por la entidad consultante, citó los artículos 226, 227 y 425 de la CRE; 158 y 160 del COOTAD; 1 y 240A de la LOTTTSV; 18 y 19 del Código Civil⁵ (en adelante, “CC”); Acuerdo Ministerial MDI-MTOP-2025-001, de 06 de julio de 2025, el Acuerdo Nro. MTOP-MTOP-25-30-ACU, de 6 de julio de 2025, Resolución 002-CNC-2025⁶, de 18 de julio de 2025, y el

⁵ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005; última reforma publicada el 17 de junio de 2025.

⁶ Resolución 002-CNC-2025, publicada en el Registro Oficial 96 de 5 de agosto de 2025.

Acuerdo No. MIT-MIT-25-51-ACU, de 17 de octubre de 2025. Con fundamento en dichas normas concluyó:

“IV. Criterio Jurídico:

Del análisis jurídico efectuado se (sic) desprenden que, mediante los instrumentos administrativos referidos en el numeral 4.1 del presente informe, el ejercicio material y operativo de dicha competencia fue asumido de manera temporal y subsidiaria por la Policía Nacional a través de la DNCTSV, en los términos del artículo 268 de la CRE y los artículos 157 al 159 del COOTAD.

El concepto ‘entidad de control que generó la citación’ previsto en la Disposición General Cuadragésima Segunda de la LOTTTSV debe interpretarse de manera sistemática y teleológica como la institución que ejerce materialmente el control de tránsito y suscribe la boleta de citación, independientemente de que dicho ejercicio sea permanente o transitorio en razón de una intervención subsidiaria. En el contexto de la intervención en el cantón Durán, esa entidad es la Policía Nacional a través de la DNCTSV.

La intervención subsidiaria sí habilita al ente interventor a percibir los recursos generados por el ejercicio de esa competencia durante el periodo de intervención, en la medida en que dichos recursos están vinculados a fines operativos que únicamente puede cumplir quien efectivamente ejerce el control.

No existe colisión normativa entre la Disposición General Cuadragésima Segunda de la LOTTTSV y el régimen de autonomía financiera de los GAD previsto en los artículos 238 y 264 de la CRE, toda vez que la intervención subsidiaria es un mecanismo constitucionalmente habilitado que modifica temporalmente el ejercicio de la competencia sin afectar su titularidad. La asignación de recursos al ente interventor durante ese período es coherente con el marco normativo vigente y con el principio de responsabilidad fiscal.

El mecanismo de recuperación de recursos contemplado en el artículo 157, inciso final, Del COOTAD no es excluyente de la aplicación directa de la Disposición General Cuadragésima Segunda de la LOTTTSV. Ambos mecanismos son complementarios, siendo el primero una herramienta que el CNC puede activar adicionalmente, mientras que el segundo opera de manera inmediata en razón de su condición de norma especial sobre el régimen de distribución de multas de tránsito.

Es legal y procedente que, durante la vigencia de la intervención subsidiaria, la Agencia Nacional de Tránsito transfiera directamente a la Policía Nacional los valores recaudados por concepto de multas por infracciones de tránsito generadas en el cantón Durán, en cumplimiento del texto expreso de la Disposición General Cuadragésima Segunda de la LOTTTSV y de los instrumentos administrativos que habilitaron la intervención”.

La Secretaria Ejecutiva del CNC, en su oficio No. CNC-CNC-2026-0510-OF, de 8 de mayo de 2026, citó los artículos 239, 242 y 269 de la CRE; 4, 5, 6, 7, 28, 53, 55 letra f), 105, 108, 113, 117, 119, 121, 128, 158 y 160 del COOTAD; 13, 15, 16, 30.1.a, 30.5, 49a y Disposición General Cuarta de la LOTTTSV; 5 y 29 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte

Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial⁷ (en adelante, “*RGLOTTTSV*”); 2, 4, 5, 12 numeral 2, 13 numeral 5, 19 numerales 3 y 11, 20 numerales 1, 8, 15 y 16, artículo 21 numeral 7, 23 y Disposición General Séptima de la Resolución No. 006-CNC-2012, reformada mediante Resolución No. 003-CNC-2022⁸; artículo 1 de la Resolución No. 001-CNC-2021⁹; 2, 4, 5, 12 numeral 12, 13 numeral 5, 19 numerales 3 y 11, 20 numeral 1, 8, 15 y 16 de la Resolución No. 002-CNC-2025; 1, 2, 3 y 4 del Decreto Ejecutivo 128¹⁰, que contiene el “*Reglamento que establece el mecanismo de financiamiento y recuperación de los recursos invertidos por parte del Estado Central, en la gestión de las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*”, (en adelante, “*Decreto Ejecutivo 128*”). Con base en la referida normativa, emitió el siguiente criterio jurídico institucional:

“IV.- PRONUNCIAMIENTO:

1.- (...) En tal virtud, la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial corresponde de manera exclusiva a los gobiernos autónomos descentralizados municipales. No obstante, tanto la CRE como el COOTAD contemplan casos excepcionales en los cuales, ante la omisión, deficiencia o ineficacia en el ejercicio de una competencia, el Consejo Nacional de Competencias podrá autorizar la intervención temporal y subsidiaria de las competencias de un GAD, hasta que se superen las causas que dieron origen a dicha intervención.

(...) Ahora bien, el concepto de ‘entidad que generó la citación’ prevista en la Disposición General Cuadragésima Segunda de la LOTTTSV, considera las circunstancias generales del ejercicio de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial reguladas en la referida Ley. Específicamente, el artículo 234 de la LOTTTSV determina que la CTE ejerce el control operativo de tránsito en la red vial estatal y por delegación de la ANT, en aquellos GAD que no se encuentre facultados para hacerlo dentro de su circunscripción territorial; similarmente, el artículo 240.a indica que la Policía Nacional se encarga del control operativo de las actividades de tránsito en la jurisdicción estatal con excepción de aquellas en las que están bajo la jurisdicción de la CTE y de las zonas urbanas de aquellos GAD facultados para ejercer este servicio en su circunscripción territorial. Por lo cual, para su aplicación al presente caso, resulta necesario realizar un análisis en el marco del proceso de intervención regulado en el artículo 157 y siguientes del COOTAD.

Bajo dicho régimen, la entidad interventora asume temporalmente el ejercicio de las competencias intervenidas, conforme lo establecido en el artículo 5 de la Resolución Nro. 002-CNC-2025 de 18 de julio de 2025, en cuya parte pertinente dispone expresamente que **el Gobierno interventor administrará la totalidad de los ingresos de la Empresa Pública Municipal de Tránsito y Movilidad de Durán – EMOT DURÁN**, provenientes de tasas, tarifas, contribuciones y **cualquier otro ingreso que se genere por la prestación de los servicios, durante todo el período que se mantenga vigente la intervención.**

(...) En este caso, al tratarse de una competencia intervenida de carácter autofinanciado — sustentada en la recaudación generada por la prestación de productos y servicios vinculados a tránsito en las circunscripciones territoriales intervenidas de Manta y Durán, los recursos que se perciban y recauden corresponden íntegramente al ejercicio de dicha competencia en

⁷ RGLOTTTSV, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 731 de 25 de junio de 2012; última reforma publicada el 15 de julio de 2024.

⁸ Resolución 003-CNC-2022, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 58 de 9 de mayo de 2022.

⁹ Resolución 001-CNC-2021, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial 396 de 23 de febrero de 2021.

¹⁰ Decreto Ejecutivo 128, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 106 de 22 de octubre de 2013.

favor de los GAD intervenidos. En consecuencia, tales recursos deben ser administrados y ejecutados exclusivamente para garantizar la prestación de servicios y productos relacionados con la competencia de tránsito dentro de estos territorios.

2.- (...) Conforme lo dispone el artículo 157 del COOTAD, la intervención subsidiaria y temporal de la competencia de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial, es un proceso excepcional, que no altera la titularidad de la competencia ni la naturaleza de los recursos económicos que de ella se derivan. Dichos ingresos serán administrados en su totalidad por el Gobierno interventor mientras dure la intervención.

3.- (...) 4.-(...) Cabe mencionar que, la Resolución de transferencia Nro. 006-CNC-2012 en su artículo 27 señala que: 'Para el ejercicio de las facultades y atribuciones, que correspondan, en los términos establecidos en la presente resolución, los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales, contarán con los siguientes recursos: 1) Los que correspondan por la recaudación de valores por el otorgamiento de permisos, autorizaciones, suscripción de contratos de operación, multas y sanciones, en el marco de las facultades y atribuciones establecidas en la presente resolución y la ley; (...)'

Asimismo, el artículo 28 de dicha resolución resalta que (...) Por tanto, los rubros destinados al financiamiento de la competencia, aún durante el proceso de intervención actualmente en curso, deben ser administrados y ejecutados exclusivamente para el ejercicio, gestión y fortalecimiento de dicha competencia en las circunscripciones territoriales intervenidas, garantizando la continuidad, calidad y sostenibilidad de los servicios y productos que corresponden a los GAD de Manta y Durán.

Adicionalmente, el Acuerdo Interministerial Nro. MDI-MTOP-2025-001 en su artículo 6 señala que: 'Los costos de operación y ejecución serán financiados con los recursos recaudados por concepto de infracciones, tasas, servicios, y demás ingresos legalmente autorizados en los cantones Manta y Durán. La intervención no requerirá erogación adicional del Presupuesto General del Estado, salvo que lo determine el Consejo Nacional de Competencias o el Ministerio de Economía y Finanzas.' En este sentido, los valores recaudados deben ser plenamente identificados por la Policía Nacional o por los agentes de tránsito que los emitan dentro de cada circunscripción territorial intervenida, a fin de que dichos recursos sean destinados y ejecutados exclusivamente en la misma jurisdicción en la que fueron generados".

De los criterios jurídicos previamente citados, se evidencia que tanto la empresa pública municipal consultante como el CNC coinciden en que la titularidad de los recursos públicos generados por competencias de los GAD es propia de este nivel de gobierno, y que dichos recursos deben destinarse exclusivamente a garantizar la prestación de servicios y productos relacionados con la competencia de tránsito dentro de estos territorios. Ambos criterios coinciden, asimismo, en que el concepto de "entidad de control que generó la citación" se refiere al titular de la competencia y no al órgano que, por sustitución operativa transitoria, ejecuta materialmente la boleta; y en que la intervención no transfiere la titularidad, sino únicamente la gestión operativa, de manera temporal y subsidiaria.

Sin embargo, ambos criterios se apartan en cuanto a la administración de dichos recursos durante la intervención: mientras que la entidad consultante sostiene que dicha administración debe recaer en el GAD, correspondiendo al interventor únicamente el mecanismo de recuperación de costos previsto en el artículo 157 del COOTAD, el CNC concluye que la totalidad de los ingresos de la empresa pública

será administrada por el Gobierno interventor mientras dure la intervención, sin que ello implique transferencia de titularidad.

Por otra parte, el MI indica que el concepto de "*entidad de control que generó la citación*", previsto en la Disposición General Cuadragésima Segunda de la LOTTTSV, debe interpretarse como la institución que ejerce materialmente el control de tránsito y suscribe la boleta de citación, independientemente de que dicho ejercicio sea permanente o transitorio en razón de una intervención subsidiaria y que dicha intervención habilita al ente interventor a percibir los recursos generados por el ejercicio de esa competencia durante el periodo de intervención, en la medida en que dichos recursos están vinculados a fines operativos que únicamente puede cumplir quien efectivamente ejerce el control. Por lo cual, mientras dure la intervención, la Agencia Nacional de Tránsito debe transferir directamente a la Policía Nacional los valores recaudados por concepto de multas por infracciones de tránsito generadas.

2. Análisis. -

Para el estudio de las consultas planteadas, el análisis abordará los siguientes puntos: i) Competencia y control de tránsito y la recaudación de multas de tránsito de acuerdo con la LOTTTSV; y, ii) Intervención de la competencia de tránsito.

2.1. Competencia y control de tránsito y la recaudación de multas de tránsito de acuerdo con la LOTTTSV. -

El numeral 6 del artículo 264 de la CRE y el artículo 55 literal f) del COOTAD, a nivel municipal, establecen como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante, "GAD"): "*Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal*".

En concordancia, el artículo 273 de la CRE dispone que "*Las competencias que asuman los gobiernos autónomos descentralizados serán transferidas con los correspondientes recursos. No habrá transferencia de competencias sin la transferencia de recursos suficientes, salvo expresa aceptación de la entidad que asuma las competencias*", norma que vincula el ejercicio de la competencia de tránsito con la titularidad de los recursos que de ella se derivan.

Por su parte, el artículo 30-1A de la LOTTTSV dispone que "*La Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial de la Policía Nacional ejercerá el control de tránsito sobre la red vial estatal y sus corredores arteriales y vías colectoras, siempre que no atraviesen por zonas urbanas dentro de la jurisdicción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados*".

De lo antes indicado se aprecia que la competencia y control de tránsito se ejerce por ambas entidades, según su jurisdicción correspondiente. Al respecto, la Procuraduría General del Estado mediante oficio No. 13665, de 28 de octubre de 2025, analizó y se pronunció en el siguiente tenor:

"2.1. Competencia y control de tránsito establecidos en la LOTTTSV. -

(...) De igual forma, el artículo 30.4 de la LOTTTSV determina las atribuciones de los GADM en materia del control de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, y el inciso cuarto establece que la regulación y control en el sistema de red vial estatal será de competencia de la Policía Nacional del Ecuador o de la Comisión de Tránsito del Ecuador,

según sea el caso, siempre que no atraviesen por las zonas urbanas o rurales de la circunscripción territorial y jurisdicción de los GAD. (...)

(...) Por su parte, el (sic) 147 de la LOTTTSV dispone que, para el control y ejecución de las contravenciones de tránsito establecidas en el Código Orgánico Integral Penal (en adelante 'COIP'), serán competentes los GADM y Metropolitanos, la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Ecuador, dentro de la circunscripción territorial donde haya sido cometida la contravención en función de su jurisdicción y competencia (...).

(...) De lo antes mencionado, se desprende lo siguiente: i) es competencia de los GADM la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte público dentro de su territorio; ii) corresponde a la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial de la Policía Nacional ejercer el control de tránsito sobre la red vial estatal, sus corredores arteriales y vías colectoras, siempre que no atraviesen por zonas urbanas dentro de la jurisdicción de los GADM; iii) para el control y ejecución de las contravenciones de tránsito establecidas en el COIP, serán competentes los GADM y Metropolitanos, la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Ecuador, dentro de la circunscripción territorial donde haya sido cometida la contravención en función de su jurisdicción y competencia; y, iv) la Dirección Nacional de Control del Tránsito y Seguridad Vial de la Policía Nacional, tiene la atribución de establecer controles integrados de tránsito en la red vial estatal, efectuar controles de la documentación habilitante en la red vial estatal y las demás que les confiere la Ley”.

Adicionalmente, en el mismo pronunciamiento, este Organismo analizó la recaudación de valores y multas derivadas del control del tránsito y transporte terrestre en la ley de la materia en los siguientes términos:

“2.2. Recaudación de valores y multas derivadas del control del tránsito y transporte terrestre en la LOTTTSV. -

En materia de recaudación, la Disposición General Cuarta de la LOTTTSV, señala que ‘Para la recaudación de los valores previstos en esta Ley, se confiere jurisdicción coactiva a las entidades competentes en materia de regulación, planificación y control del tránsito dentro del ámbito de sus competencias (...) El ejercicio de la jurisdicción coactiva observará las reglas generales del Código Orgánico Administrativo’. Por su parte, la Disposición General Cuadragésima Tercera obliga a ‘Las Entidades públicas encargadas de la recaudación de tasas, intereses, multas y demás valores contenidos en la presente Ley, deberán contar con sistemas tecnológicos necesarios a través de los cuales la ciudadanía pueda realizar sus pagos en línea’ (énfasis corresponde al texto original).

(...) Por otra parte, el inciso primero de la Disposición General Cuadragésima Segunda determina que:

‘Los valores por concepto de multas por infracciones de tránsito, tasas por uso de centros de retención vehiculares, pruebas de alcoholeaje, así como cualquier otro ingreso legalmente percibido, que hayan sido recaudadas por parte de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, serán transferidas a las entidades de control que hayan generado las respectivas citaciones dentro de su jurisdicción y en el ámbito de su competencia, en un término máximo de 15 días

contados a partir del pago realizado por los ciudadanos. (lo subrayado corresponde al texto original).

De la lectura de la disposición antes citada, se aprecia que existe la posibilidad -no siendo ésta la única- de que la ANT recaude valores de multas emitidas por infracciones de tránsito, tasas por uso de centros de retención vehiculares, pruebas de alcohocheck, así como cualquier otro ingreso legalmente percibido.

(...) Es decir, en ejercicio de las facultades implícitas, la entidad administrativa correspondiente puede ejecutar las actuaciones que, aun si estar expresamente precisadas, sean necesarias para el cumplimiento de los fines. Ello supone, con todo, el cumplimiento de un serie de requisitos que se resumen en la legitimación, es decir: a) que dichas actuaciones puedan razonablemente vincularse con el ejercicio general de sus competencias y facultades expresamente definidas; b) que sean realmente necesarias o convenientes para el órgano o la entidad consigan sus finalidades; y, c) que estas actuaciones no correspondan al ejercicio de competencias o facultades que sí ostentan una regulación específica, pues en tal supuesto, nos encontraríamos con facultades implícitas que prevalecen sobre las explícitamente reguladas.

(...) De lo anterior se evidencia que: i) para la recaudación de los valores determinados en la LOTTTSV, las entidades competentes en materia de regulación, planificación y control del tránsito pueden ejercer la jurisdicción coactiva conforme a las reglas establecidas en el Código Orgánico Administrativo; ii) de acuerdo con el artículo 67 del COA la Administración Pública tiene facultades atribuidas implícitamente por el ordenamiento jurídico pero que deben ser las razonablemente necesarias para conseguir los fines y sin que invadan la esfera de actuación o competencias que sí se encuentran explícitamente asignadas y reguladas; y, iii) corresponde a la Dirección Nacional de Tránsito y Seguridad Vial la imposición de multas de tránsito -dentro del ámbito de sus competencias- su recaudación por la vía coactiva y la no forzosa”.

Por su parte, el artículo 2 de la Resolución No. 006-CNC-2012, que transfirió la competencia de control del transporte, tránsito y seguridad vial a varios GADM, señala que “Para el ejercicio de esta competencia, se establecen tres modelos de gestión diferenciados, en función de las necesidades territoriales cantonales en tránsito, transporte terrestre y seguridad vial (...)”.

El artículo 19¹¹ ibidem dispone que a los GAD correspondientes al modelo de gestión A les compete: “3. Recaudar directamente los valores correspondientes por multas impuestas por infracciones de tránsito, en materia de transporte terrestre en el ámbito de su competencia”, y, “11. Recaudar y administrar los valores que, por concepto de bienes y servicios implementados en el ejercicio de la competencia de tránsito, transporte terrestre (...)” y seguridad vial, les corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales”.

El artículo 20¹² de la referida resolución dispone que les corresponde a los GAD municipales y metropolitanos, las siguientes atribuciones:

¹¹ Artículo sustituido por Sustituido por el Art. 11 de la Res. 003-CNC-2022, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 58-2S de 5 de mayo de 2022

¹² Artículo sustituido por Sustituido por el Art. 12 de la Res. 003-CNC-2022, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 58-2S de 5 de mayo de 2022.

“1. Realizar el control operativo de tránsito en su circunscripción territorial y jurisdicción que incluye la red vial estatal, urbana y rural. (...) 8. Recaudar los valores correspondientes por multas impuestas por infracciones de tránsito determinadas en la normativa legal vigente, en su circunscripción territorial”.

Finalmente, la Disposición General Cuadragésima Segunda de la LOTTTSV prevé lo siguiente:

“CUADRAGÉSIMA SEGUNDA.- Los valores por concepto de multas por infracciones de tránsito, tasas por uso de centros de retención vehiculares, pruebas de alcohocheck, así como cualquier otro ingreso legalmente percibido, que hayan sido recaudadas por parte de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, serán transferidas a las entidades de control que hayan generado las respectivas citaciones dentro de su jurisdicción y en el ámbito de su competencia, en un término máximo de 15 días contados a partir del pago realizado por los ciudadanos.

Las y los servidores que retengan o retrasen las transferencias injustificadamente, serán sancionados de conformidad con la Ley.

Los valores netos recaudados por las entidades de control de tránsito, transporte terrestre y seguridad vial por este concepto serán destinados al mejoramiento de la salud y del medio ambiente, la movilidad activa y sustentable, la promoción de vehículos eléctricos o de cero emisiones, la disminución de los índices de siniestralidad, garantizar el control del buen estado de los vehículos que conforman el parque automotor o al mantenimiento de la infraestructura segura en beneficio de todos los actores de la movilidad. Siendo además responsabilidad de los entes de control el destinar parte de sus ingresos a programas específicos de apoyo a grupos vulnerables, programas que podrán contemplar subsidios de equipos de seguridad; también prótesis, sillas de ruedas, etc., destinadas a las víctimas de siniestros de tránsito.

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados y demás entidades competentes de control de tránsito, con base al principio de transparencia publicarán en sus páginas web institucionales, su presupuesto, que permita visibilizar las partidas y montos de ingreso por los conceptos determinados en el inciso primero de esta disposición, e indicarán a detalle el destino de los mismos tanto en el gasto corriente como en el gasto de inversión.”

De lo manifestado se desprende que: i) es competencia de la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial de la Policía Nacional ejercer el control de tránsito sobre la red vial estatal y sus corredores arteriales y vías colectoras, siempre que no atraviesen por zonas urbanas dentro de la jurisdicción de los GAD municipales o metropolitanos; ii) los GAD municipales y metropolitanos, que ejercen la competencia de control del transporte, tránsito y seguridad vial, según el modelo de gestión A, son competentes para recaudar los valores correspondientes por multas impuestas por infracciones de tránsito determinadas en la normativa legal vigente, en su circunscripción territorial; y, iii) los recursos económicos transferidos, generados y recaudados por los GAD son recursos públicos, incluidos aquellos derivados de las multas que éstos impongan.

2.2. Intervención de la competencia de tránsito. -

El artículo 268 de la CRE prevé que *“La ley determinará los casos excepcionales, el procedimiento y la forma de control, en los que por omisión o deficiente ejecución de una competencia se podrá*

intervenir en la gestión del gobierno autónomo descentralizado en esa competencia, en forma temporal y subsidiaria, hasta que se supere la causa que motivó la intervención”.

Para el efecto, el artículo 119 del COOTAD señala que es función del Consejo Nacional de Competencias “k) Disponer la intervención temporal de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, de manera excepcional, de conformidad con lo establecido en este Código”. En concordancia, el artículo 157 ibidem dispone que dicha entidad “autorizará la intervención temporal y subsidiaria, de las competencias de un gobierno autónomo descentralizado, hasta que se superen las causas que la motivaron (...)”; y que, en todos los casos, “podrá aprobar un mecanismo de recuperación de recursos con cargo al presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado intervenido, precautelando su sostenibilidad financiera”.

Asimismo, el artículo 159 del COOTAD señala que la “intervención en la gestión de la competencia de un gobierno autónomo descentralizado es, en todos los casos, de carácter temporal y excepcional, no atenta contra la autonomía, y buscará la plena vigencia de los derechos fundamentales de los ciudadanos, mediante la aplicación de los principios de complementariedad y subsidiariedad entre los distintos niveles de gobierno” y que en ninguna circunstancia implicará la sustitución del gobierno autónomo descentralizado ni de sus autoridades, temporalidad que se ratifica en el artículo 161 cuando señala que: “se podrá restituir la gestión de la competencia al gobierno autónomo descentralizado intervenido en cualquier momento, aún antes del vencimiento del tiempo, mediante resolución motivada (...)”.

Por otra parte, el artículo 160 del COOTAD dispone que “Terminada la intervención el gobierno interventor rendirá cuentas sobre su gestión ante el Consejo Nacional de Competencias, el gobierno intervenido y la ciudadanía de la circunscripción territorial correspondiente”.

Ahora bien, el Decreto Ejecutivo 128, en su artículo 3, prevé reglas específicas respecto de la administración y destino de los recursos de dicha gestión señalando que:

“Art. 3.- Financiamiento y recuperación de recursos.- Cuando el Estado Central intervenga en la gestión de una competencia que un gobierno autónomo descentralizado la ejercía de manera directa, se cuantificarán los recursos que el gobierno autónomo descentralizado ha destinado para el ejercicio de la competencia (operación y mantenimiento), en promedio de los últimos 4 años, y ese valor será descontado de manera automática, de las transferencias que recibe el gobierno autónomo descentralizado por el modelo de equidad territorial, por el tiempo de intervención de la competencia. Dichos recursos serán administrados por el equipo interventor de la competencia.

Cuando el Estado Central intervenga en la gestión de una competencia que un gobierno autónomo descentralizado la ejercía a través de una empresa pública, la totalidad de los ingresos de la empresa por concepto de tasas, tarifas, contribuciones, y cualquier ingreso que se genere por la prestación del servicio, serán administrados por el equipo interventor de la competencia, durante el tiempo que dure la misma. Adicionalmente, se realizará la cuantificación de lo que el gobierno autónomo descentralizado ha transferido a la empresa, en promedio de los últimos 4 años, y ese valor será descontado de manera automática de las transferencias que recibe el gobierno autónomo descentralizado por el modelo de equidad territorial, por el tiempo que dure la intervención de la competencia. Dichos recursos serán administrados por el equipo interventor.”

De lo anteriormente expuesto se desprende lo siguiente: i) le corresponde al Consejo Nacional de Competencias disponer la intervención de un nivel de gobierno en la gestión de las competencias de otro nivel, de manera excepcional, temporal y subsidiaria, hasta que se superen las causas que la motivaron; ii) el Consejo Nacional de Competencias puede aprobar un mecanismo de recuperación de recursos a favor del ente interventor con cargo al presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado intervenido, precautelando su sostenibilidad financiera; iii) de acuerdo con el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 128, cuando la competencia es ejercida a través de una empresa pública, la totalidad de los ingresos generados por la prestación del servicio, incluidos los provenientes de multas de tránsito, deben ser administrados por el equipo interventor mientras dure la intervención, sin que ello implique transferencia de titularidad ni manejo discrecional de dichos recursos; y; iv) la administración temporal de estos ingresos tiene por finalidad garantizar la continuidad, operación, mantenimiento y sostenibilidad del servicio público objeto de intervención, sin que ello desnaturalice el carácter temporal de dicho ejercicio.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que los valores por concepto de multas por infracciones de tránsito, tasas por uso de centros de retención vehiculares, pruebas de alcoholeaje, así como cualquier otro ingreso legalmente percibido, que hayan sido recaudadas por parte de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, serán transferidos a las entidades de control que hayan generado las respectivas citaciones, según lo previsto en la Disposición General Cuadragésima Segunda de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial. En este sentido, si la citación es ejecutada por una entidad interventora y dicho valor es recaudado por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, o quien haga sus veces, este dinero deberá ser transferido a la entidad interventora.

Respecto de la segunda consulta se indica que la intervención subsidiaria y temporal de una competencia exclusiva de un Gobierno Autónomo Descentralizado, según lo previsto en los artículos 157 y 159 del COOTAD, es de carácter temporal y excepcional y no implica la sustitución del Gobierno Autónomo Descentralizado ni de sus autoridades; por consiguiente, no comporta la transferencia de la titularidad de los derechos económicos derivados de las multas de tránsito hacia el ente interventor. Dichos recursos mantienen su naturaleza de ingresos propios del Gobierno Autónomo Descentralizado, sin perjuicio de que, mientras dure la intervención, su administración corresponda al equipo interventor, de acuerdo con el artículo 3 del Decreto Ejecutivo 128.

Sobre la tercera consulta, conforme al artículo 157 del COOTAD y al artículo 3 del Decreto Ejecutivo 128, el financiamiento de la intervención opera mediante dos mecanismos distintos y complementarios: la administración, por el equipo interventor, de la totalidad de los ingresos de la empresa pública mientras dure la intervención; y, de manera adicional, la eventual aprobación por el Consejo Nacional de Competencias de un mecanismo de recuperación de recursos con cargo al presupuesto del Gobierno Autónomo Descentralizado intervenido. No es, por tanto, jurídicamente procedente una retención directa y discrecional de los rubros por multas de tránsito al margen de dichos mecanismos.

En torno a la cuarta consulta, según la Disposición General Cuadragésima Segunda de la LOTTTSV, si la citación es ejecutada por una entidad interventora, como la Policía Nacional, el valor recaudado (por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial) como consecuencia de la referida imposición de infracción de tránsito deberá ser transferido a la entidad interventora.

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,



Validar únicamente en FirmaEC.
(Firmado electrónicamente por)
JUAN CARLOS LARREA
VALENCIA

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Sr. John Reimberg Oviedo
MINISTRO DEL INTERIOR

Miriam Zarsosa Osorio
Secretaría Ejecutiva
CONSEJO NACIONAL DE COMPETENCIAS

Oficio N° 17813

Quito D.M., 06 de agosto 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-2026-0870-OFI, de 30 de abril de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 4 de mayo de 2026, se formularon las siguientes consultas:

“2.1 De conformidad con lo establecido en el último inciso del artículo 47 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y en concordancia con la instrucción dispuesta en el oficio circular SERCOP-SERCOP-2020-0022-C, ¿Dicha excepción de los documentos que no están sujetos a la obligatoriedad de suscripción electrónica corresponde de forma general a cualquier tipo de procedimiento de contratación pública?”

2.2 ¿Resulta jurídicamente obligatoria la exigencia de utilización de firma electrónica para la presentación de proformas y garantías dentro de los procedimientos de contratación correspondientes al giro específico del negocio, considerando que el artículo 143 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece que dichas contrataciones tienen un tratamiento especial, regido por prácticas comerciales o modelos de negocio de aplicación internacional, y que el artículo 95 del mismo cuerpo normativo contempla como excepción expresa la presentación de la oferta con firma electrónica en las contrataciones realizadas bajo el giro específico del negocio?”

Frente a estas interrogantes se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico de la empresa consultante, contenido en el No. CELEC-EP-2026-2826-MEM, de 27 de abril de 2026, suscrito por la Directora Jurídica de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador (en adelante “CELEC EP”), citó los artículos 225, 313, 314 y 315 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 3, 4 y 38 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública² (en adelante, “LOSNCP”); 17 del

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

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

Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública³ (en adelante, “RGLOSNCP”); 18 y 22 del Código Orgánico Administrativo⁴, (en adelante, “COA”); 18 del Código Civil⁵; 2 y 10 de la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos⁶ (en adelante, “LCE”); y el pronunciamiento de esta procuraduría contenido en oficio No. 08783, de 13 de julio de 2012, relacionado con la determinación del giro específico del negocio de una empresa pública. Sobre dicha base, se manifestó y concluyó lo siguiente:

“(…)

4. CRITERIO JURÍDICO:

En virtud de los fundamentos de derecho expuestos y considerando las discrepancias existentes respecto de la aplicación obligatoria de la firma electrónica en determinados procedimientos de contratación pública, la Dirección Jurídica concluye que, de conformidad con lo establecido en los artículos 143 y 145 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el giro específico del negocio cuenta con un tratamiento especial. En consecuencia, se rigen por las prácticas comerciales y modelos de aplicación internacional, conforme a lo previsto en su normativa habilitante, la cual establece reglas particulares en la etapa preparatoria, precontractual y su contratación.

Por lo expuesto, no resulta obligatoria la aplicación del artículo 41 del RGLOSNCP, en lo relativo al uso de la firma electrónica, dentro de los procedimientos de contratación correspondientes al giro específico del negocio.

Asimismo, el último inciso del artículo 47 del RGLOSNCP, aunque no delimita expresamente los procedimientos a los que aplica, resulta concordante con lo establecido en el Oficio Circular Nro. SERCOP-SERCOP-2020-0022-C, el cual dispone de forma general que determinados documentos no están sujetos a la obligatoriedad de la firma electrónica, en atención a que se generan en el marco de interacciones con terceros, nacionales o internacionales, lo que dificulta su suscripción a través de dicho mecanismo.

Cabe señalar que restringir la aplicación del último párrafo del artículo 47 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública exclusivamente al procedimiento de ínfima cuantía no se ajusta ni al espíritu ni a la finalidad de dicha norma. Esto se debe a que, en el procedimiento de ínfima cuantía, la normativa expresamente prevé que el uso de la firma electrónica es facultativo o discrecional, por lo que la totalidad de la documentación generada en dicho procedimiento se encuentra ya exceptuada de su obligatoriedad. En consecuencia, una interpretación sistemática y teleológica de la norma permite concluir que el último párrafo del artículo 47 del RGLOSNCP está dirigido al resto de procedimientos de contratación pública, en los cuales, por la naturaleza de determinados documentos y su interacción con terceros, resulta jurídicamente válido exceptuar la exigencia de la suscripción electrónica.”

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

⁴ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 de 7 de julio de 2017.

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

⁶ LCE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 557 de 17 de abril de 2002.

Con el objeto de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 16588, de 6 de mayo de 2026, y No. 16956, de 2 de junio de 2026, esta Procuraduría solicitó e insistió al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante “SERCOP”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de las consultas. El requerimiento que fue atendido a través del oficio No. SERCOP-CGAJ-2026-0223-OF, de 25 de junio de 2026, ingresado en el correo institucional de esta institución el 29 del mismo mes y año.

El informe jurídico del SERCOP, además de las normas citadas por la consultante, se refirió a los artículos 226 y 227 de la CRE; 41, 47 y 95 del RGLOSNC; 25 y 90 del COA; y, la Resolución CEL-RES-041-26 de CELEC EP. Con estos antecedentes, manifestó y concluyó lo siguiente:

“4. ANÁLISIS JURÍDICO:

Respecto al literal a - Excepción de los documentos que no está sujetos a la obligatoriedad de suscripción electrónica.

El artículo 47 del Reglamento General de la Ley Orgánica de Contratación Pública, consagra una exención explícita a la obligatoriedad del uso de la firma electrónica para tres documentos específicos: el libro de obra, las proformas y las garantías contractuales, cuando el texto normativo no introduce distinciones, exclusiones o condicionamientos basados en el tipo de procedimiento, no resulta apropiado restringir su aplicación. Por consiguiente, se entiende que dicha exención opera de forma transversal a todos los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, únicamente respecto a los documentos expresamente exceptuados.

Consideración respecto a la contratación por Giro Específico del Negocio

El régimen especial de Giro Específico del Negocio es un estatus jurídico excepcional regulado en el artículo 143 del Reglamento General de la LOSNCP. Esta autorización activa el mandato del artículo 145 ibidem, que obliga y faculta a la institución a emitir su propio Reglamento de Contrataciones por Giro Específico del Negocio.

Bajo este análisis, la facultad de determinar el formato y la vía de recepción de las ofertas, sea esta física o digital, debe entenderse como una potestad discrecional reglada. Esta atribución permite a la administración ponderar las necesidades específicas de contratación frente a las realidades de un mercado altamente competitivo, asegurando que la rigurosidad formal del procedimiento se adapte a la agilidad comercial sin desnaturalizar los principios de la contratación pública. Así, la elección del canal de recepción constituye una decisión orientada a garantizar la eficiencia operativa de la institución.

Respecto al literal b – sobre la exigencia de utilización de firma electrónica para la presentación de proformas y garantías dentro de los procedimientos de contratación de giro específico de negocio considerando los artículos 95 y 143 del RGLOSNC.

Al analizar la presentación de ofertas regulada en el artículo 95 del Reglamento General de la LOSNCP, se observa un régimen jurídico diferenciado para las ofertas presentadas para las contrataciones por giro específico de negocio, puesto que las ofertas poseen un

sustento normativo específico adaptado a su propia finalidad precontractual. En este sentido, es recomendable distinguir la flexibilización prevista en el artículo 47 para los libros de obra, proformas o garantías contractuales, cuyo alcance está circunscrito a dichos documentos de soporte, de la regulación aplicable a las ofertas en firme.

Mantener esta distinción permite a la entidad aplicar de forma precisa cada artículo según la naturaleza del documento técnico que se esté evaluando en el procedimiento. Esta diferenciación resulta de gran utilidad al analizar los criterios de excepcionalidad frente a las disposiciones que la propia institución ha previsto para sus procedimientos de régimen especial.

Si bien se contempla una salvedad general para las contrataciones por Giro Específico del Negocio, y bajo principios como “qui potest plus, potest minus” (quien puede lo más, puede lo menos) se plantea la posibilidad de extender dicha flexibilización a otros insumos precontractuales, es oportuno señalar que las contrataciones por Giro Específico de Negocio, se rigen por la reglamentación emitida por las entidades conforme lo establece la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General. En ese sentido las actuaciones institucionales deberán estar orientadas a la aplicación formal de los lineamientos preestablecidos en su propio cuerpo reglamentario.

5. PRONUNCIAMIENTO:

(...) de conformidad con el mandato expreso y vinculante del artículo 145 del Reglamento General a la LOSNCP, las empresas públicas calificadas bajo el régimen especial de Giro Específico del Negocio tienen la obligación jurídica de expedir su correspondiente Reglamento. De ahí que, la institución se encuentra facultada para regular de forma detallada los aspectos operativos de la fase precontractual, lo cual incluye la determinación de la modalidad de entrega de las ofertas y documentos de soporte, dejando a discreción la recepción de documentos físicos o electrónicos. Empero, el alcance de esta disposición interna queda estrictamente condicionado a que su diseño, aplicación e interpretación no contravengan los principios de contratación pública previstos en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública o desnaturalicen o ignoren los principios constitucionales de juridicidad, eficiencia, transparencia, seguridad jurídica y trato justo que rigen a la administración pública ecuatoriana (...).

De los informes jurídicos previamente citados se aprecia que CELEC EP considera que las contrataciones por giro específico se rigen por prácticas comerciales y modelos de aplicación internacional, “conforme a lo previsto en su normativa habilitante”, por lo que en dicho procedimiento no es obligatorio el uso de firma electrónica. En tanto, el SERCOP recalca que corresponde a la propia entidad emitir su reglamento de giro específico del negocio, y en dicho instrumento normar esta clase de requerimientos operativos.

En relación con el párrafo final del artículo 47 del RGLOSNC, ambas entidades coinciden en que la excepción de obligatoriedad de firma electrónica en los documentos de libro de obra, proformas y garantías contractuales es aplicable a todos los procedimientos de contratación y no de manera exclusiva en el marco de un proceso de ínfima cuantía.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de las consultas, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Contratación por giro específico en las empresas públicas; y, ii) Regulaciones sobre el uso de firma electrónica en la contratación pública.

2.1. Contratación por giro específico en las empresas públicas.-

Según el artículo 315 de la CRE, el Estado constituirá empresas públicas para “*la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas*”; estarán bajo la regulación y el control específico de los organismos pertinentes; y funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales. Similar disposición contiene el artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas⁷ (en adelante, “*LOEP*”).

En concordancia, los artículos 1 y 5 de la LOEP facultan a esas entidades a “*ejercer sus actividades en el ámbito local, provincial, regional, nacional o internacional*”. De acuerdo con los numerales 2 y 3 del artículo 34 de la LOEP, las contrataciones que efectúen las empresas públicas se rigen por el régimen jurídico común sujeto a la LOSNCP y su reglamento, y al régimen especial previsto en la LOEP.

En cuanto se refiere al ámbito de la LOSNCP, según su artículo 1, este se aplica a los contratos cuyo objeto sea la ejecución de obras, adquisición de bienes o la prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que celebren las entidades sujetas a su ámbito, que incluye a las empresas públicas.

En este contexto, el cuarto inciso del numeral 6 del artículo 38 de la LOSNCP prevé que “*las **empresas públicas** o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en cincuenta (50%) por ciento a entidades de derecho público o sus subsidiarias, **podrán utilizar el régimen especial para contrataciones del giro específico del negocio**; en cuanto al giro común se aplicará el régimen común previsto en esta Ley. La determinación de giro específico le corresponderá al Director General o la Directora del Servicio Nacional de Contratación Pública*” (énfasis añadido).

Con relación a dicho régimen de contratación, esta Procuraduría se pronunció mediante oficio No. 17162, de 16 de junio de 2026, y señaló lo siguiente:

“(…) el artículo 143 RGLOSNCPP dispone lo siguiente:

‘En aplicación del inciso cuarto del numeral sexto del artículo 38 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se considerará exclusivamente giro específico de negocio cuando la empresa demuestre que esa contratación requiere un tratamiento especial, debido a la regulación por una ley específica, por prácticas comerciales o modelos de negocios de aplicación internacional, por tratarse de contratos

⁷ LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48, de 16 de octubre de 2009.

de orden societario, o debido a la naturaleza empresarial propia o riesgo de competencia en el mercado.

No se considerará como giro específico del negocio, a las contrataciones que realicen las empresas públicas creadas para la prestación de servicios públicos que no tengan un riesgo de competencia en el mercado.

La determinación de contratación por giro específico del negocio, le corresponderá a la Directora o Director General del Servicio Nacional de Contratación Pública, previa solicitud por escrito motivada y razonada, justificando que la contratación cumple con lo previsto en este artículo. El Servicio Nacional de Contratación Pública aceptará o rechazará de forma motivada esta solicitud en el término máximo de treinta (30) días.

Esta modalidad no podrá ser utilizada como mecanismo de evasión de los procedimientos de contratación de régimen común y deberá ser aplicada únicamente a los códigos autorizados por el Servicio Nacional de Contratación Pública. Si a juicio del Servicio Nacional de Contratación Pública se presumiera que alguna de las empresas hubiese incurrido en la práctica antes señalada, notificará a la Contraloría General del Estado, de conformidad con lo previsto en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública'. (Énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 145 del RGLOSNCNCP dispone que, una vez otorgada la determinación de giro específico del negocio, la entidad deberá emitir 'un reglamento que determine taxativamente el CPC Nivel 9, el objeto de la contratación aprobado por el SERCOP y su forma de contratación que se aplicará para su realización', el cual deberá ser publicado en el Portal de Contratación Pública y, de ser el caso, en el Registro Oficial.

(...) Del análisis normativo expuesto se observa que: i) el giro específico del negocio constituye una modalidad excepcional de contratación aplicable a las empresas públicas en los casos expresamente previstos en el RGLOSNCNCP; ii) las contrataciones realizadas bajo esta modalidad se encuentran limitadas a los CPC autorizados y a las condiciones establecidas en la respectiva determinación administrativa (...) (énfasis añadido).

De lo examinado, se concluye que: i) las empresas públicas constituyen personas jurídicas creadas para cumplir los fines del Estado, gestionar sectores estratégicos, servicios públicos, así como desarrollar actividades económicas, entre otros; ii) la contratación de obras, bienes, servicios y consultorías (salvo los casos excepcionales específicamente previstos en la ley) que realicen las empresas públicas, se regirá conforme la LOSNCP y su reglamento; iii) la LOSNCP prevé el régimen de giro específico de negocio para empresas públicas, cuya aplicación requiere la autorización previa del Director/a General del SERCOP y se limita a los CPC expresamente determinados; iv) la autorización del giro específico del negocio exige la emisión de un reglamento por parte de la empresa pública, que establezca la forma y procesos de compra de los CPC autorizados, normativa que regirá las contrataciones efectuadas bajo este régimen especial.

2.2. Regulaciones sobre el uso de firma electrónica en la contratación pública.-

El inciso noveno del artículo 21 de la LOSNCP señala que *“La firma electrónica será de uso obligatorio en el Portal de Contratación Pública, en los casos determinados por el Reglamento”* (énfasis añadido).

Así también, el artículo 41 del RGLOSNCP prevé, de manera general, el uso de firma electrónica en los documentos relevantes de todas las fases de la contratación, conforme se aprecia de su tenor:

“Art. 41.- Uso de firma electrónica.- Los documentos relevantes correspondientes a las fases preparatoria, precontractual, de suscripción y contractual, conforme lo previsto en el presente Reglamento y en la metodología que para el efecto emita el SERCOP, serán firmados electrónicamente, mismos que deberán ser validados por las entidades contratantes, a través del aplicativo oficial de suscripción y validación que se establezca para el efecto” (énfasis añadido).

Para el efecto, el artículo 42 ibidem prescribe que los proveedores deben contar con un certificado vigente de firma electrónica, el cual estará vinculado a su titular o a su representante legal, en caso de personas jurídicas.

En este sentido, el artículo 47 de dicho Reglamento, objeto de la consulta, señala lo siguiente:

“No estarán sujetos a la obligatoriedad de suscripción electrónica de documentos, en ninguna de sus etapas o fases, los procedimientos de:

- a) Régimen especial señalados en el numeral 2 del artículo 38 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, declarados confidenciales y reservados;*
- b) FERIA Inclusiva;*
- c) Arrendamiento y adquisición de inmuebles; y,*
- d) Contratación en situación de emergencia.*

En el caso del procedimiento de ínfima cuantía, el uso de la firma electrónica será discrecional. Adicionalmente, no estarán sujetos a la obligatoriedad de suscripción electrónica el libro de obra, proformas y las garantías contractuales” (énfasis añadido).

Así también, revisada la LOSNCP y su reglamento, se observa que el numeral 3 del artículo 95 del RGLOSNCP exceptúa, adicionalmente, del uso de firma electrónica a la presentación de ofertas en contrataciones dentro del giro específico del negocio de la entidad. Al respecto, como se ha expuesto en el punto 2.1 de este pronunciamiento, la adquisición de aquellos CPC incluidos en la determinación del giro específico de una empresa pública se sujeta al reglamento que para el efecto emitiera dicha institución. Si bien el artículo 95 del RGLOSNCP ha previsto una excepcionalidad expresa a la presentación de ofertas bajo dicho régimen especial, debe recalcar que los requerimientos y condiciones establecidos para los procedimientos del régimen común de contratación de la LOSNCP no son mandatorios para el caso de giro específico, salvo que el reglamento emitido por la empresa pública así lo incorpore.

De otra parte, el artículo 43 del RGLOSNCP prevé la suscripción y validación de todos los documentos electrónicos en cualquiera de las fases de contratación, *“a través del aplicativo oficial*

*de suscripción y validación provisto por el ente rector de las telecomunicaciones o los autorizados por dicho ente rector, y en su segundo inciso excepciona de ello a “las **compras realizadas en el extranjero**, al amparo del artículo 5 del Reglamento a la Ley Orgánica de Sistema Nacional de Contratación Pública; por lo que será válido el uso de cualquier aplicativo del país donde se realice la contratación” (énfasis añadido).*

De lo expuesto a lo largo del presente se desprende que: i) el uso de firma electrónica es obligatorio para los procesos y documentos previstos en la LOSNCP, salvo los casos expresamente establecidos en dicha norma y su reglamento; ii) la excepción del uso de firma electrónica prevista en el párrafo final del artículo 47 del RGLOSNC, respecto del libro de obra, las proformas y las garantías contractuales, se encuentra determinada por la naturaleza de dichos documentos y no por el procedimiento de contratación dentro del que se emitan; iii) también están excepcionadas del uso de firma electrónica las compras que se realicen en el extranjero, de conformidad con el segundo inciso del artículo 43 del RGLOSNC; iv) las disposiciones sobre el uso obligatorio de firma electrónica no son mandatorias en las adquisiciones por giro específico del negocio, por cuanto dichas particularidades corresponde que sean reguladas por la misma empresa pública a través de su reglamento correspondiente.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de acuerdo con el inciso final del artículo 47 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la excepción a la obligatoriedad de firma electrónica prevista para el libro de obra, las proformas y las garantías contractuales es aplicable, con carácter general, a cualquier procedimiento de contratación en el que se generen los referidos documentos, y no se restringe al procedimiento de ínfima cuantía.

Respecto de la segunda consulta, se concluye que no resulta jurídicamente obligatoria la exigencia de utilización de firma electrónica para la presentación de proformas y garantías dentro de los procedimientos de contratación correspondientes al giro específico del negocio, en virtud de la excepción general del inciso final del artículo 47 del RGLOSNC y que el artículo 95 del mismo cuerpo normativo contempla como excepción expresa la presentación de la oferta con firma electrónica en las contrataciones realizadas bajo el giro específico del negocio.

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. Msc. Nataly Patricia Avilés Pastás
Directora General
SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Oficio No. 17865

Quito, D.M., 11 de agosto de 2026

Coronel
Washington Bolívar Arce Rodríguez
JEFE, SUBROGANTE
CUERPO DE BOMBEROS DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. 116-JB-CBDMQ-2026, de 24 de junio de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿Los profesionales de la salud que laboran en el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, deben ser incorporados al régimen especial de Carrera Sanitaria, al no estar dentro de los presupuestos del artículo 2 de la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria y 5 y 6 de su Reglamento General, ya que no prestan ‘atención directa’ ni cumplen ‘funciones fundamentales de salud pública’, al ser el CBDMQ una entidad de seguridad ciudadana que es parte del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos, con un régimen jurídico propio en virtud de lo dispuesto en los artículos 4, 218, 274 y 275 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOP), que no integra la Red Pública de salud ni la Red Complementaria de Salud, y no es un Establecimiento de Salud reconocido y avalado por el ente regulatorio conforme los pronunciamientos contenidos en Oficio No. 17300, suscrito (sic) 17 de enero de 2022 y Oficio Nro. 17908 de 4 de marzo del 2022 del PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, y Oficio Nro. MSP-CZ9-2023-0137-O, emitido el 12 de enero de 2023 del COORDINADOR ZONAL 9 DE SALUD del Ministerio de Salud Pública?”.

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico, sin número ni fecha, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica del Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito (en adelante, “CBDMQ”), refiere como fundamento, en lo principal, los artículos 360 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 2 y 7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud² (en adelante, “LOSNS”); 3, 4, 218, 274 y 275 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público³ (en adelante, “COESCOP”); 115 de la Ley Orgánica del Servicio Público⁴ (en adelante, “LOSEP”); 1, 2 y 18 de la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria⁵ (en adelante, “LOCS”);

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

² LOSNS, publicada en el Registro Oficial No. 670 de 25 de septiembre de 2002.

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

⁴ LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010.

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

1, 2, 5 y 6 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria⁶(en adelante, “RGLOCS”); 22 del Código Orgánico Administrativo⁷ (en adelante, “COA”); 2 de la Ordenanza Metropolitana No. 0114⁸, que sustituyó el inciso primero del artículo 3 de la Ordenanza Metropolitana No. 039⁹, a través de la cual se expidió la Ordenanza de Institucionalización del Cuerpo de Bomberos de Quito; y, pronunciamiento de este organismo en oficio No 17300, de 17 de enero de 2022, en con base en los cuales concluyó lo siguiente:

“En tal virtud, es criterio de esta Autoridad, que el personal de salud que presta sus servicios en el CBDMQ, no se encuentra comprendido dentro del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria, ya que dichos servidores no prestan atención directa en los términos del artículo 2 de la referida Ley y Art. 5 de su Reglamento, ya que estos servidores prestan sus servicios y atención en una entidad de seguridad ciudadana que es parte del Sistema Descentralizado de Gestión de Riesgos, que no integra la Red Pública de salud ni la Red Complementaria de Salud, y no es un Establecimiento de Salud reconocido y avalado por el ente regulatorio conforme los pronunciamientos contenidos en Oficio No. 17300, suscrito (sic) 17 de enero de 2022 y Oficio Nro. 17908 de 4 de marzo del 2022 del PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, y Oficio Nro. MSP-CZ9-2023-0137-O, emitido el 12 de enero de 2023 del COORDINADOR ZONAL 9 DE SALUD; y, por cuanto las actividades de dicho personal no se encuentran comprendidas dentro de las previsiones taxativamente determinadas en el artículo 5 y 6 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria, pues dichas actividades no están orientadas a la prestación de servicios y cuidados de salud a individuos, familias o comunidades, ni constituyen acciones de promoción, prevención, diagnóstico, curación, rehabilitación y cuidados paliativos, prestados directamente a una persona, ni tampoco actividades relacionadas con la gobernanza de la salud, regulación y control sanitario, provisión de servicios de salud, promoción de la salud, investigación y docencia, así como otras funciones sustantivas determinadas por la autoridad sanitaria nacional; si no, que constituyen actividades que se ejecutan en apoyo de la gestión operativa institucional, a la salud ocupacional del personal bomberil, a la evaluación de aptitudes físicas y psicológicas, al acompañamiento de emergencias y al soporte de las operaciones de rescate y socorro, en cumplimiento de las competencias del CBDMQ como entidad de seguridad ciudadana parte del Sistema de Descentralizado de Gestión de Riesgos.

(...) la incorporación del personal de salud del CBDMQ al régimen de Carrera Sanitaria no resultaría jurídicamente procedente” (lo subrayado me corresponde).

2. Análisis.-

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en la consulta, el presente análisis se estructura en los siguientes puntos: i) Competencia y naturaleza de los Cuerpos de Bomberos; y, ii) Régimen especial de Carrera Sanitaria.

⁶ RGLOCS, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 134 de 29 de septiembre de 2025.

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

⁸ Ordenanza Metropolitana No. 0114, publicado en el Registro Oficial No. 295 de 18 de marzo de 2004.

⁹ Ordenanza Metropolitana No. 039, publicado en el Registro Oficial No. 175 de 2 de octubre de 2000.

2.1. Competencia y naturaleza de los Cuerpos de Bomberos.-

La letra c) del numeral 5 del artículo 2 del COESCOP incluye dentro de su ámbito de aplicación a los cuerpos de bomberos como entidades complementarias de seguridad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales y Metropolitanos (en adelante, “GAD”). En este contexto, el primer inciso del artículo 4 ibídem establece que las disposiciones de ese código “constituyen el régimen jurídico especial” de las entidades de seguridad ciudadana, precisando que: “En todos los aspectos no previstos en dicho régimen se aplicará supletoriamente la ley que regula el servicio público” (lo subrayado me corresponde).

Al efecto, el artículo 115 de la LOSEP determina que los *“servidores públicos de las Fuerzas Armadas, de la Policía Nacional y de las entidades complementarias de seguridad que por sus peculiaridades y particularidades en el ejercicio de la profesión militar, policial y otras de seguridad integral que no perciban horas extraordinarias o suplementarias, subrogación, encargo u otros beneficios económicos por los conceptos previstos en esta Ley para las servidores, percibirán por compensación los valores a que hubiere lugar, en base a la resolución que emita el Ministerio rector del trabajo para tal efecto. La compensación para las entidades de seguridad descentralizadas será fijada por el gobierno autónomo descentralizado en función de los pisos y techos determinados por el Ministerio rector del trabajo.”*

Por su parte, el inciso primero del artículo 218 del COESCOP establece que las entidades complementarias de seguridad de los GAD metropolitanos y municipales, entre ellas los cuerpos de bomberos, *“son organismos con potestad pública en su respectivo ámbito de competencia, relacionadas con el “apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitolaria y respuesta ante desastres y emergencias, que tienen por finalidad realizar una adecuada gestión de riesgos (...)”* (lo subrayado me corresponde).

En la misma línea, el inciso primero del artículo 274 del COESCOP define a los cuerpos de bomberos como:

“entidades de derecho público adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, que prestan el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, así como de apoyo en otros eventos adversos de origen natural o antrópico, Asimismo efectuarán acciones de salvamento con el propósito de precautelar la seguridad de la ciudadanía en su respectiva circunscripción territorial”. (lo subrayado me corresponde).

El artículo 275 del COESCOP dispone que el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios *“es parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos”, cuya rectoría es ejercida por la autoridad nacional competente en materia de gestión de riesgos. Así, la gestión del servicio contra incendios corresponde a los GAD en su territorio, y el mismo artículo establece que será: “en articulación con las políticas, normas y disposiciones que emita el ente rector nacional, la ley que regula la organización territorial, autonomía y descentralización y lo establecido por el Consejo Nacional de Competencias.”*

Sobre la aplicación de los artículos 4, 218, 274 y 275 del COESCOP, mediante oficio No. 17300, de 17 de enero de 2022, la Procuraduría General del Estado concluyó lo siguiente:

“Por lo expuesto, en atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 218, 274 y 275 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, los cuerpos de bomberos no integran la Red Pública Integral de Salud ni la Red Complementaria de Salud. (...) la prestación del servicio de atención prehospitalaria corresponde a las funciones operativas propias de los cuerpos de bomberos como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos” (lo subrayado me corresponde).

Al respecto, según el numeral 1 del artículo 276 del COESCOP, es función de los Cuerpos de Bomberos ejecutar los servicios de prevención, protección y extinción de incendios, *“así como socorrer en desastres naturales y emergencias, además de realizar acciones de salvamento”* (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se desprende que: i) los cuerpos de bomberos, como entidades complementarias de seguridad de los GAD municipales o metropolitanos, se encuentran dentro del ámbito de aplicación del COESCOP; ii) en todos los aspectos no previstos en el régimen especial del COESCOP, los cuerpos de bomberos, como entidades complementarias de seguridad de los GAD municipales o metropolitanos, deben aplicar supletoriamente la LOSEP; iii) los cuerpos de bomberos no integran la Red Pública Integral de Salud ni la Red Complementaria de Salud; y, iv) la prestación del servicio de atención prehospitalaria corresponde a las funciones operativas propias de los cuerpos de bomberos, como parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos.

2.2. El régimen especial de Carrera Sanitaria.-

De acuerdo con lo previsto en el artículo 1 de la LOCS, dicha 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”*, según los términos previstos en esa Ley (lo subrayado me corresponde).

Agrega el artículo 2 de la LOCS que sus disposiciones *“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”*. Al efecto, el artículo 3 de la ley ibídem establece que: *“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”* (lo subrayado me corresponde).

En este sentido, el artículo 6 de la LOCS establece las exclusiones al régimen de Carrera Sanitaria, y en su numeral 1 dispone: "*1. Funcionarios de libre nombramiento y remoción; y, en lo que corresponda, los establecidos en el Artículo 83 de la Ley Orgánica de Servicio Público.*"

A su vez, el artículo 83 de la LOSEP, que enumera taxativamente a los servidores excluidos del sistema de carrera del servicio público, dispone en su literal n): "*Los servidores de las entidades complementarias de seguridad creadas por la Constitución o la Ley, que se sujetan a la carrera prevista por su Ley específica*" (lo subrayado me corresponde).

Como se estableció en el acápite 2.1 de este pronunciamiento, el CBDMQ constituye precisamente una entidad complementaria de seguridad de los GAD metropolitanos en los términos de la letra c) del numeral 5 del artículo 2 del COESCOP. En consecuencia, sus servidores se encuentran comprendidos en el literal n) del artículo 83 de la LOSEP, al que se remite expresamente el numeral 1 del artículo 6 de la LOCS.

Sobre la aplicación de este mecanismo de exclusión, en pronunciamiento contenido en oficio No. 12432, de 22 de julio de 2025, esta Procuraduría analizó y 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).

Por otra parte, el artículo 5 del RGLOCS define a la atención directa como:

"Son 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" (lo subrayado me corresponde).

De lo manifestado se observa que: i) la LOCS 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; ii) las

disposiciones de la LOCS 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 sin perjuicio de las exclusiones específicas previstas en el artículo 6 de la misma Ley; *iii*) el numeral 1 del artículo 6 de la LOCS excluye de dicho régimen, en lo que corresponda, a los servidores comprendidos en el artículo 83 de la LOSEP; y, *iv*) el literal n) del artículo 83 de la LOSEP excluye del sistema de carrera del servicio público a los servidores de las entidades complementarias de seguridad, categoría en la que se encuentra el CBDMQ conforme al artículo 2 numeral 5 letra c) del COESOP.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 2 y 6 de la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria y 83 literal n) de la Ley Orgánica de Servicio Público, si bien el artículo 2 de la Ley Orgánica de Carrera Sanitaria extiende su aplicación a las instituciones públicas en donde laboren profesionales de la salud de atención directa y funciones fundamentales (sin limitarse a la Red Pública Integral de Salud), el numeral 1 del artículo 6 de la misma Ley excluye de dicho régimen a los servidores comprendidos en el artículo 83 de la Ley Orgánica de Servicio Público. Por lo tanto, al ser el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito una entidad complementaria de seguridad, según el artículo 2 numeral 5 letra c) del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, sus servidores se encuentran comprendidos en el literal n) del artículo 83 de la Ley Orgánica de Servicio Público, por lo que los profesionales de la salud que laboran en dicha entidad están excluidos del régimen especial de Carrera Sanitaria.

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

Atentamente,



**Juan Carlos Larrea
Valencia**



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **17921**

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

Magíster
Jorge Alberto Ponce Donoso
GERENTE GENERAL, ENCARGADO
BANCO CENTRAL DEL ECUADOR
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. BCE-BCE-2026-0238-OF, de 13 de mayo de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se formuló la siguiente consulta:

“¿La transferencia gratuita de bienes muebles e inventarios inservibles, obsoletos o que hubieren dejado de usarse, efectuada por el Banco Central del Ecuador a favor de otras entidades públicas es compatible con la prohibición prevista en el numeral 2 del artículo 56.1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, al no configurar una ayuda, donación o contribución financiera?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

El informe jurídico No. BCE-GJ-045-2026, de 08 de mayo de 2026, suscrito por el Gerente Jurídico del Banco Central del Ecuador (en adelante, “BCE”), citó los artículos 82, 226, 227, 303 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 26, 26.1, 27.1, 56.1 y 57 del Código Orgánico Monetario y Financiero² (en adelante, “COMF”); 1, 2 y 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado³ (en adelante, “LOCGE”); 3, 14, 65 y 67 del Código Orgánico Administrativo⁴ (en adelante, “COA”); 79 y 130 del Acuerdo No. 067-CG-2018⁵, que contiene el “Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de Bienes e Inventarios del Sector Público” (en adelante, “Reglamento de Bienes”). Con estos fundamentos analizó y concluyó lo siguiente:

“3.2. Alcance de la prohibición prevista en el numeral 2 del artículo 56.1 del Código Orgánico Monetario y Financiero (sic)”

(...) corresponde analizar si la transferencia gratuita de bienes muebles e inventarios inservibles, obsoletos o que hubieren dejado de usarse, efectuada entre entidades públicas conforme el procedimiento previsto en el Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector

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

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

³ LOCGE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.

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

⁵ Reglamento de Bienes, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 388 de 14 de diciembre de 2018.



Público, constituye una ayuda, donación o contribución financiera en los términos previstos en el numeral 2 del artículo 56.1 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

Al respecto, debe considerarse que dicho mecanismo se encuentra expresamente previsto dentro del régimen jurídico aplicable a la administración y baja de bienes públicos, y responde a criterios de eficiencia, coordinación y optimización de recursos estatales, permitiendo que bienes que han dejado de ser útiles para una entidad pública puedan ser aprovechados por otra institución del Estado en el cumplimiento de sus fines institucionales.

En este sentido, es importante indicar que, de acuerdo con lo informado por la Subgerencia Administrativa, la transferencia de bienes muebles e inventarios inservibles, obsoletos o que hubieren dejado de usarse, tienen un propósito el cual es darlos de baja de acuerdo al Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público.

En esta línea, es importante atender a la naturaleza y definición en el cuerpo normativo antes referido, que define a los bienes inservibles u obsoletos, aquellos que, por su estado de obsolescencia, deterioro o daño, dejan de ser útiles para el servidor o para la entidad u organismo del sector público, pero pueden ser susceptibles de chatarrización, destrucción y reciclaje; puesto que su reparación sería más costosa que la adquisición de uno nuevo.

*Así mismo, la baja o egreso de bienes obsoletos o en desuso, que pudieran entregarse a título gratuito a otras Instituciones del Estado, no representan una operación que implique una afectación patrimonial al Banco Central del Ecuador, puesto que **al ser inservible u obsoleto su valor contable no es representativo para la Institución.***

(...)

4. CRITERIO INSTITUCIONAL:

*De conformidad con el Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público, **la transferencia gratuita constituye un mecanismo expresamente previsto para el egreso y baja de bienes muebles e inventarios inservibles, obsoletos o que hubieren dejado de usarse, aplicable entre entidades y organismos del sector público.***

*En este contexto, **la transferencia gratuita de bienes efectuada entre entidades públicas no constituye una disposición patrimonial en favor de particulares ni implica una liberalidad sobre recursos institucionales, sino un mecanismo de administración y redistribución intraestatal de bienes públicos orientado a garantizar su aprovechamiento eficiente dentro del propio sector público, conforme los procedimientos previstos por la normativa emitida por la Contraloría General del Estado.***

*En consecuencia, esta Gerencia Jurídica considera que **la transferencia gratuita de bienes muebles e inventarios inservibles, obsoletos o que hubieren dejado de usarse,***

efectuada entre entidades públicas conforme el procedimiento previsto en el Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público, constituye un mecanismo compatible con el numeral 2 del artículo 56.1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, por cuanto no configura una ayuda, donación o contribución financiera en los términos previstos en dicha disposición” (énfasis añadido).

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 16772, de 18 de mayo de 2026, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de consulta.

El requerimiento formulado a la CGE fue atendido por el Director Nacional Jurídico de la CGE, mediante oficio No. 243 -DNJ-2026, de 29 de mayo de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día. En dicho criterio, además de los fundamentos jurídicos señalados por la entidad consultante, citó los artículos 211 y 212 de la CRE y 77 de la LOCGE con base en los cuales emitió el siguiente criterio jurídico institucional:

“(…) se hace conocer que, de la revisión del sistema de consultas de la Procuraduría General del Estado, se desprende que mediante Oficio No. 15583 de 09 de septiembre de 2021, el Procurador General del Estado, respecto a la consulta realizada por el Banco Central del Ecuador:

‘¿El Banco Central del Ecuador estaría legalmente facultado para continuar con la transferencia de bienes inmuebles propios, a cualquier título, considerando la prohibición expresa vigente y que las gestiones para el efecto iniciaron antes de la publicación en Registro Oficial de la Ley Orgánica Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización?’.

Emitió el siguiente pronunciamiento:

‘(…) Por lo expuesto, en atención a su consulta se concluye que, además de la prohibición general prevista en los artículos 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y 89 de su Reglamento General, que impide a las entidades del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a favor de personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, al Banco Central del Ecuador le es aplicable la prohibición específica establecida por el numeral 2 del artículo 56.1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, que no prevé excepciones y le impide realizar la transferencia a título gratuito de sus bienes inmuebles propios’ (énfasis añadido).

(…)

Corresponde a la máxima autoridad del Banco Central del Ecuador, tomar en consideración dicho pronunciamiento y la prohibición antes referida, inherente con el tema consultado.



Conforme lo establecido en el artículo 77 primer inciso de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado: ‘Los Ministros de Estado y las máximas autoridades de las instituciones del Estado, son responsables de los actos, contratos o resoluciones emanados de su autoridad (...)’; en tal virtud, es de responsabilidad de la máxima autoridad del Banco Central del Ecuador, la adopción de las decisiones correspondientes respecto del tema materia de la consulta, en estricto apego a la normativa aplicable y precautelando los intereses y recursos de la entidad, lo cual será materia de control posterior por parte de este Organismo Técnico de Control.”

De lo expuesto, se observa que el criterio institucional del BCE sostiene que la transferencia gratuita de bienes muebles e inventarios inservibles, obsoletos o que hubieren dejado de usarse, efectuada entre entidades públicas, no se opone a la prohibición prevista en el numeral 2 del artículo 56.1 del COMF. Por su parte, la CGE citó el pronunciamiento del Procurador General del Estado contenido en el oficio No. 15583, de 09 de septiembre de 2021, relativo a la prohibición aplicable al BCE respecto de la transferencia a título gratuito de sus bienes inmuebles propios. Asimismo, señaló que corresponde a la máxima autoridad del BCE adoptar las decisiones relacionadas con la materia consultada, en estricto apego a la normativa aplicable y precautelando los intereses y recursos de la entidad, sin perjuicio del control posterior que corresponde ejercer a dicho organismo técnico de control.

2. Análisis. -

Las restricciones aplicables a la donación de bienes de las entidades públicas fueron analizadas por este organismo en los pronunciamientos contenidos en los oficios No. 11422, de 4 de diciembre de 2020, y No. 15583, de 9 de septiembre de 2021. El primero de ellos examinó la donación en beneficio de personas naturales por parte de las entidades públicas y concluyó que:

*“Finalmente, es pertinente considerar que el artículo 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (en adelante COPLAFIP) **prohíbe a las entidades públicas efectuar donaciones en beneficio de personas naturales, previendo la posibilidad de establecer excepciones que, según el artículo 89 de su Reglamento, están destinadas a ‘investigación científica, educación, salud, inclusión social y donaciones para la ejecución de programas o proyectos prioritarios de inversión en beneficio directo de la colectividad’, y obedecen a un proceso de planificación (...)**” (énfasis añadido).*

Por su parte, el segundo pronunciamiento analizó la restricción específica de donación de bienes del BCE, concluyendo que:

*“De lo expuesto se desprende que i) **el BCE se rige por la CRE, el COMF, su estatuto, las regulaciones expedidas por su órgano de gobierno, los reglamentos internos y las demás leyes aplicables en razón de la materia;** ii) **el COMF es orgánico, especial y posterior en lo atinente a las funciones y atribuciones del BCE;** y, iii) **la reforma introducida al COMF por la LORCOMF prohíbe expresamente al BCE realizar donaciones a personas naturales o jurídicas, sin contemplar ninguna excepción ni prever un régimen transitorio aplicable para procedimientos iniciados con anterioridad a la mencionada reforma.***

3. Pronunciamiento. -

17921

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR
0011576-2026-AD-JL
Página. 5

Por lo expuesto, en atención a su consulta se concluye que, además de la prohibición general prevista en los artículos 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas y 89 de su Reglamento General, que impide a las entidades del sector público realizar donaciones o asignaciones no reembolsables, por cualquier concepto, a favor de personas naturales, organismos o personas jurídicas de derecho privado, al Banco Central del Ecuador le es aplicable la prohibición específica establecida por el numeral 2 del artículo 56.1 del Código Orgánico Monetario y Financiero, que no prevé excepciones y le impide realizar la transferencia a título gratuito de sus bienes inmuebles propios" (énfasis añadido).

Si bien el pronunciamiento contenido en el oficio No. 15583 analizó el numeral 2 del artículo 56.1 del COMF, en relación con la prohibición específica aplicable al BCE respecto de la transferencia a título gratuito de sus **bienes inmuebles** propios, la presente consulta se refiere a la posibilidad de transferir gratuitamente **bienes muebles e inventarios** inservibles, obsoletos o que hubieren dejado de usarse, en el contexto del procedimiento previsto en el Reglamento de Bienes.

Por otra parte, el artículo 1402 del Código Civil⁶ (en adelante, "CC") dispone que "(l)a donación entre vivos es un acto por el cual una persona transfiere gratuita e irrevocablemente una parte de sus bienes a otra persona, que la acepta". Esta definición no establece distinción entre bienes muebles e inmuebles, sino que atiende al carácter gratuito e irrevocable de la transferencia de una parte de los bienes de una persona a otra (énfasis añadido).

En este sentido, la prohibición prevista en el numeral 2 del artículo 56.1 del COMF es la siguiente:

"Art. 56.1.- Prohibición de operaciones cuasifiscales por parte del Banco Central del Ecuador.- El Banco Central del Ecuador tiene prohibido realizar cualquiera de las siguientes actividades: (...)

*2. **Proporcionar ayudas, donaciones o contribuciones financieras a personas naturales o jurídicas;**"*

En este contexto, el Reglamento de Bienes, en su Título IV "Del egreso y baja de bienes o Inventarios", Capítulo VI "Transferencias Gratuitas", en sus artículos 130 al 133 regula los procedimientos para la transferencia de bienes de las entidades públicas. En particular, prevé: i) la transferencia gratuita a favor de entidades u organismos del sector público; y, ii) la donación de bienes a personas jurídicas de derecho privado.

Al respecto, es necesario analizar la prohibición antes citada y que es objeto de la consulta. En primer término, desde una lectura literal, las expresiones "ayuda", "donación" y "contribución" se encuentran calificadas por el elemento común "financiera". Esto evidencia que el legislador dirigió la prohibición a impedir que el Banco Central destine recursos económicos o financieros para favorecer patrimonialmente a otras entidades.

De otro lado, se aprecia que ésta busca preservar la autonomía financiera y patrimonial del Banco Central, evitando que sus recursos se destinen al financiamiento de otras entidades del sector

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



público, mediante mecanismos que puedan afectar su balance o comprometer el cumplimiento de sus funciones. Es decir, la norma está dirigida a impedir transferencias patrimoniales que constituyan apoyo, contribuciones o donaciones financieras.

Por otra parte, la transferencia gratuita de bienes muebles declarados inservibles, obsoletos o fuera de uso posee una naturaleza distinta. Ésta no persigue incrementar el patrimonio del beneficiario a través de la mera liberalidad del Banco Central, sino que busca optimizar la administración de bienes públicos cuya utilidad para la institución de origen ha cesado (ya sea porque son inservibles, obsoletos o se encuentran fuera de uso), permitiendo, de esta manera, que otra entidad pública pueda aprovecharlos antes de su destrucción o baja definitiva.

En este contexto, en el escenario antes enunciado: a) no existe entrega de recursos financieros; b) no se comprometen reservas, activos estratégicos o recursos monetarios del Banco Central; c) no se financian gastos corrientes ni de inversión de la entidad receptora; d) se trata de una modalidad de administración del patrimonio público; y, e) no constituye una operación de crédito. Asimismo, la prohibición en análisis busca impedir la realización de operaciones cuasifiscales, entendidas como aquellas mediante las cuales una entidad asume cargas económicas o concede beneficios que, por su naturaleza, equivalen a financiamiento público o gasto fiscal, sin formar parte del Presupuesto General del Estado.

En este sentido, la transferencia gratuita de bienes muebles e inventarios declarados inservibles, obsoletos o que hubieren dejado de utilizarse no reúne dichos parámetros. Por el contrario, se trata de un acto de administración patrimonial, cuyo objeto consiste en optimizar el aprovechamiento de bienes públicos que han perdido utilidad para la entidad propietaria, permitiendo que otra institución pública pueda destinarlos al cumplimiento de sus competencias antes de proceder a su baja definitiva; y, además, constituye una modalidad de disposición de bienes públicos que responde a los principios de eficiencia, eficacia, y coordinación (previstos en los artículos 227 de la CRE y 3, 4 y 9 del COA).

En suma a lo señalado, se recuerda que el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁷, en sus numerales 4, 5 y 7, establece las interpretaciones evolutiva, sistemática y literal señalando, en su orden, que:

“(...)4. Interpretación evolutiva o dinámica.- Las normas se entenderán a partir de las cambiantes situaciones que ellas regulan, con el objeto de no hacerlas inoperantes o ineficientes o de tornarlas contrarias a otras reglas o principios constitucionales.

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. (...)

7. Interpretación literal.- Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación.”.

Del análisis precedente se desprende lo siguiente: i) el numeral 2 del artículo 56.1 del COMF contiene una prohibición que le impide – en el contexto de operaciones cuasifiscales – al Banco Central dar ayudas, donaciones o contribuciones (de carácter financiero); ii) la transferencia

⁷ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52, de 22 de octubre de 2009.

gratuita a otra entidad pública de bienes catalogados como inservibles, obsoletos o fuera de uso constituye una forma de optimización de la administración de bienes públicos cuya utilidad para la institución de origen ha cesado; *iii*) en las transferencias antes indicadas: *a*) no existe entrega de recursos financieros; *b*) no se comprometen reservas, activos estratégicos o recursos monetarios; *c*) no se financian gastos corrientes ni de inversión de la entidad receptora; y, *d*) no constituye una operación de crédito

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 56.1 del Código Orgánico Monetario y Financiero y 3, numerales 4, 5 y 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Banco Central del Ecuador puede transferir de manera gratuita bienes muebles e inventarios inservibles, obsoletos o que hubieren dejado de usarse a favor de otras entidades públicas. La determinación de cuáles serán los bienes muebles e inventarios inservibles, obsoletos o que hubieren dejado de usarse corresponde al Banco Central del Ecuador, siendo de su exclusiva responsabilidad tal actuación.

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.

Doctor Xavier Mauricio Torres Maldonado, Ph.D.
CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **17967**

Quito D.M., **20 AGO 2026**

Ingeniero
Hipólito Carrera Benites
Alcalde

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN LA MANÁ
La Maná. –

De mi consideración:

Mediante oficio No. OFI-199-ALC-26, de 20 de julio de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformularon las consultas inicialmente planteadas en oficio No. OFI-154-ALC-26, de 12 de junio de 2026, en los siguientes términos:

“¿En virtud del cambio de circunstancias sobrevinientes, no imputables al contratista, que incrementa de manera significativa los costos operativos y económicos derivados de la ejecución de un contrato, y para no incurrir en un trato injusto o desproporcionado para el contratista, y de conformidad con los artículos 83, 96 y 100 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 380 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, resulta procedente la suscripción de un contrato modificatorio que recupere el equilibrio económico de la relación contractual?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Previo a atender la consulta se remitieron los oficios No. 17204, de 19 de junio de 2026, y No. 17366, de 06 de julio de 2026, a través de los cuales se requirió e insistió que se reformulen las consultas inicialmente presentadas mediante oficio No. OFI-154-ALC-26, de 12 de junio de 2026. Este requerimiento fue atendido mediante oficio No. OFI-199-ALC-26, de 20 de julio de 2026, citado al inicio del presente. Este último, incorporó un análisis jurídico que, en lo principal, señala:

“En aplicación del artículo 87 de la LOSNCP, las entidades pueden celebrar contratos modificatorios o suscribir adendas modificatorias al contrato inicial cuando medien causas imprevistas o técnicas debidamente motivadas y se demuestre que la ejecución contractual se ha dificultado, al amparo del principio de buena fe; sin que dichas adendas puedan alterar el objeto y alcance de la contratación, aumentar el precio o el plazo, ni subsanar vicios de nulidad.

Este mecanismo es, en abstracto, uno de los instrumentos jurídicos disponibles para atender los efectos económicos de un acto o hecho sobreviniente como el descrito en los antecedentes, sin perjuicio de las limitaciones que la propia norma establece respecto de la alteración del precio contractual.

El artículo 83 de la LOSNCP, relativo a los contratos modificatorios, resulta aplicable a los supuestos en que una causa imprevista o técnica debidamente motivada dificulta la ejecución de un contrato de servicios públicos, como el descrito en los antecedentes de la presente consulta. Sin perjuicio de ello, la propia norma impide que las adendas modificatorias alteren



el objeto, el precio o el plazo del contrato, lo que limita su idoneidad, por sí sola, para el reconocimiento de mayores costos derivados de un acto o hecho sobreviniente; circunstancia que constituye, precisamente, uno de los presupuestos jurídicos objeto de la presente consulta.

El artículo 96 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sobre el sistema de reajuste de precios¹⁰, y el artículo 100 ibídem, relativo a la creación de rubros nuevos, constituyen mecanismos de aplicación diferenciada: el primero, orientado al reconocimiento de variaciones en el precio del contrato sujeto a la modalidad de precios unitarios; y el segundo, orientado al reconocimiento de nuevas prestaciones no previstas originalmente. Este último se orienta, precisamente, a la incorporación de nuevas prestaciones y no propiamente al encarecimiento sobreviniente de un servicio ya contratado, por lo que su aplicabilidad frente a un acto o hecho sobreviniente que incrementa los costos de ejecución de un servicio existente sin incorporar nuevas prestaciones requiere el análisis diferenciado que se solicita a esa Procuraduría.

(...) La doctrina citada señala expresamente que la imprevisión se presenta cuando existe: un contrato de ejecución no instantánea; un hecho sobreviniente ajeno a la voluntad de las partes; una onerosidad excesiva no prevista al momento de contratar; y la ruptura del equilibrio de las prestaciones existente al momento de la celebración del contrato. Estos cuatro presupuestos son, precisamente, los que deben concurrir para que resulten aplicables los mecanismos de reequilibrio económico descritos en el acápite precedente.

(...) Este principio de buena fe administrativa el cual se encuentra definido en el artículo 17 del Código Orgánico Administrativo¹⁸ refuerza la necesidad de que, cuando un elemento técnico determinante de la oferta económica es modificado por una decisión ajena al contratista, la Administración adopte los mecanismos legales disponibles para restablecer el equilibrio contractual, en lugar de trasladar íntegramente dicha carga al contratista”.

Por su parte, el informe jurídico adjunto a la consulta, contenido en memorando No. MEM-237-PS-26, de 20 de julio de 2026, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón La Maná (en adelante, “GADM La Maná”) citó, en lo principal, los artículos 83, 95, 96 y 100 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹ (en adelante, “LOSNCP”); 380, 387 y 393 del Reglamento General de la LOSNCP² (en adelante, “RGLOSNCP”); y, 337 del Reglamento General de la Ley de Eficiencia Económica y Generación de Empleo³ (en adelante “RGLEEGE”), con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“4. Sobre el principio de equilibrio económico

El artículo 380 del Reglamento reconoce expresamente que el sistema de reajuste se fundamenta en el principio del equilibrio económico del contrato, el cual tiene carácter general en la contratación pública.

En este sentido, cuando la administración introduce modificaciones unilaterales que afectan la ecuación económica del contrato, surge la obligación de adoptar medidas que restablezcan dicho equilibrio, a fin de evitar, precisamente, un beneficio dispar de la entidad contratante en perjuicio del contratista.

(...)

¹ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.

² RGLOSNCP, Decreto Ejecutivo No. 193, publicado en el Noveno Suplemento del Registro Oficial No. 153 de 28 de octubre de 2025.

³ RGLEEGE, Decreto Ejecutivo No. 157, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 496 de 09 de febrero de 2024.

17967

MUNICIPIO DE LA MANÁ
012051-2026
Página. 3

IV. CONCLUSIÓN

(...) 2. Los mecanismos previstos en la LOSNCP presentan limitaciones: las adendas no permiten modificar el precio; los contratos complementarios no se ajustan plenamente al caso; y el reajuste de precios depende de que el contrato sea de precios unitarios.

3. En consecuencia, es necesario analizar un mecanismo legal que permita restablecer el equilibrio contractual conforme a derecho" (lo subrayado me corresponde).

2. Análisis. –

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Marco jurídico de la ejecución contractual en la contratación pública; ii) Reajuste de precios como mecanismo de restablecimiento del equilibrio económico financiero en contratos administrativos; y, iii) Contrato modificatorio y complementario.

2.1. Marco jurídico de la ejecución contractual en la contratación pública. –

Los artículos 82 y 226 de la CRE (en adelante, "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 facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, el 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". El inciso primero del artículo 3 de la LOSNCP añade que, para la aplicación de esa ley, se observarán los principios de "legalidad, trato justo, participación nacional, seguridad jurídica, concurrencia, igualdad, sostenibilidad, simplificación, transparencia, integridad, del resultado; y, mejor valor por dinero"; sin perjuicio de los establecidos en el COA y demás normativa aplicable. El inciso segundo del artículo ibidem establece además que "Las partes contratantes respetarán el principio de buena fe contractual y siempre procurarán el fiel cumplimiento de las estipulaciones contractuales en el marco de respeto al interés general" (énfasis añadido).

En tal virtud, 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 (énfasis añadido).

De su parte, el artículo 26 de la referida norma prevé que "Serán obligatorios los modelos y formatos de documentos precontractuales, y la documentación mínima requerida para la realización de un procedimiento precontractual y contractual". Entre estos documentos, se encuentran los pliegos cuyo contenido incorporará "toda la información requerida para participar en un procedimiento de contratación pública, información técnica, económica y legal requerida en un procedimiento de contratación como planos, estudios, especificaciones técnicas, términos referenciales, parámetros de calificación, condiciones económicas, legales y contractuales, entre otras", según el artículo 28 ibidem.

pen

Complementariamente, el inciso segundo del artículo 82 del RGLOSNC, al igual que el numeral 11 del artículo 83 ibidem, prescribe que los pliegos incluirán adicionalmente *“el procedimiento para la tramitación de pagos, con plazos de aprobación y pago, así como cualquier otra condición indispensable para garantizar un correcto entendimiento del cumplimiento de las obligaciones contractuales durante la ejecución del contrato”*.

En línea con lo expuesto, el artículo 76 del RGLOSNC señala la obligación de la entidad de contar con las especificaciones técnicas, o términos de referencia, entendidos estos últimos como *“las condiciones específicas bajo las cuales se desarrollará la consultoría o se prestarán los servicios”*. Para su formulación se tomarán en cuenta los aspectos detallados en el numeral 3 del artículo 78 del citado reglamento, entre ellos:

- “(…) d) Productos o servicios esperados;*
- (…) g) Forma y condiciones de pago;*
- (…) i) Obligaciones de las partes; y,*
- j) Parámetros de evaluación y calificación según corresponda”.*

Al efecto, el artículo 341 del RGLOSNC aclara que, una vez adjudicado y suscrito el correspondiente contrato administrativo, forman parte integrante del mismo *“el documento que lo contiene, los pliegos y la oferta ganadora. Los documentos derivados del proceso de selección que establezcan obligaciones para las partes y que hayan sido expresamente señalados en el contrato, también forman parte de éste”*. Asimismo, agrega dicho articulado que *“El contrato se regula por las normas de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las disposiciones de este Reglamento General; y, supletoriamente, por las disposiciones del Código Civil en lo que sean aplicables”*.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 1561 del Código Civil⁴ (en adelante, “CC”): ***“Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”*** (énfasis añadido).

De lo expuesto se observa que: i) las condiciones técnicas, económicas, legales, parámetros de calificación, procedimiento y forma de pago, y demás condiciones que determinen la ejecución del objeto contractual, se encuentran detallados en los pliegos y términos de referencia del proceso de contratación; ii) los términos de referencia y el pliego, principalmente, constituyen el marco fundamental bajo el cual se efectuará la participación de oferentes y su calificación; iii) el contrato administrativo, integrado por los pliegos, la oferta adjudicada y los demás documentos expresamente previstos en el mismo, constituye el marco que determina los derechos y obligaciones de las partes durante la ejecución contractual.

2.2. Reajuste de precios como mecanismo de restablecimiento del equilibrio económico en contratos administrativos. –

Marienhoff ha definido el principio del equilibrio económico del contrato en los siguientes términos: *“el equilibrio financiero, o la ecuación financiera del contrato, es una relación establecida por las partes contratantes en el momento de celebrar el contrato, entre un conjunto de derechos del cocontratante y un conjunto de obligaciones de este, considerados equivalentes: de ahí el nombre de ecuación (equivalencia-igualdad)”*⁴. A propósito de lo cual, el autor Libardo Rodríguez subraya que

⁴ Marienhoff, M. S. (1998). *Tratado de derecho administrativo: Contratos administrativos. Teoría general* (Tomo 3A, 4.ª ed., pg. 469). Abeledo-Perrot.

17967

MUNICIPIO DE LA MANÁ
012051-2026
Página. 5

“Los ordenamientos jurídicos de los diversos países que aplican el principio del equilibrio económico en los contratos administrativos ofrecen diferentes instrumentos o mecanismos jurídicos para que pueda hacerse efectivo el derecho de las partes de un contrato administrativo al mantenimiento de la reciprocidad entre las prestaciones pactadas. Estos diversos instrumentos, aunque con matices en cada caso concreto, se pueden clasificar en tres grupos: los instrumentos contractuales, los instrumentos de reclamación directa y los instrumentos judiciales”⁵.

En este sentido, el sistema de reajuste de precios se encuentra previsto en el artículo 96 de la LOSNCP que señala que los contratos de ejecución de obras, adquisición de bienes o de prestación de servicios, a que se refiere esa ley, **“cuya forma de pago corresponda al sistema de precios unitarios, se sujetarán al sistema de reajuste de precios de conformidad con lo previsto en el Reglamento”**. Al respecto, el artículo 380 del RGLOSNCPE establece lo siguiente:

“Art. 380.- Sistema de reajuste de precios.- Los contratos de ejecución de obras, adquisición de bienes o de prestación de servicios a que se refiere la Ley, cuya forma de pago corresponda al sistema de precios unitarios, se sujetarán al sistema de reajuste de precios que a continuación se detalla. En consecuencia, aquellos contratos, cuya forma de pago no corresponda al sistema de precios unitarios no se sujetarán al mismo.

En todo caso, la aplicación del sistema de reajuste de precios se basará en aplicación del principio del equilibrio económico de los contratos, siempre que se demuestren causas ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación contractual y que las mismas no pudieron ser previstas al momento de la suscripción del contrato” (énfasis añadido).

Por otra parte, el artículo 381 del RGLOSNCPE prevé que:

“Art. 381.- Sistema de precios unitarios.- El sistema de precios unitarios consiste en la posibilidad de desagregar los rubros o componentes que conforman una obra, un bien o un servicio, incluidos los de consultoría, de forma que, cada uno de los referidos rubros o componentes estén sujetos a un análisis de precios unitarios, en los que se descompongan y determinen los costos directos e indirectos.

Los costos directos corresponderán a la mano de obra, materiales, equipos, herramientas, transporte, etc., que intervendrán para la ejecución del rubro o componente. Los costos indirectos corresponden a gastos administrativos, gastos operativos no contemplados en los costos directos, utilidad, etc.

De esta forma, los contratos cuya forma de pago se sujeten al sistema de precios unitarios son aquellos en los cuales los pagos se efectúan por las cantidades de rubros o componentes efectivamente ejecutados o utilizados, al costo unitario que conste en el análisis de precios unitarios que se traslade a una tabla de cantidades y precios.

Si no es posible realizar o no se realiza la descomposición fruto del análisis de precios unitarios, la forma de pago del contrato no corresponderá al sistema de precios unitarios.”

Adicionalmente, el artículo 394 del RGLOSNCPE dispone que **“En los contratos de prestación de servicios que no sean de consultoría sujetos a la Ley y cuya forma de pago corresponda al sistema de precios unitarios, se estipularán la fórmula o fórmulas de reajuste de precios, sobre la base de los componentes del servicio, las mismas que serán elaboradas por la propia entidad, siguiendo igual procedimiento que para el contrato de ejecución de obra.”**

⁵ Rodríguez Rodríguez, L. (2011). El equilibrio económico en los contratos administrativos. Derecho PUCP, (66), pg. 77-78.



Complementariamente, el artículo 383 ibidem prevé la obligación de que el respectivo contrato incluya *“la o las fórmulas aplicables al caso con sus respectivas cuadrillas tipo, que se elaborarán sobre la base de los análisis de precios unitarios de la oferta adjudicada”* (énfasis añadido).

Sobre la aplicación de los artículos 82 de la LOSNCP (actual 96); y, 267 y 268 del RGLOSNCP (actuales 380 y 381), mediante oficio No. 12011, de 27 de junio de 2025, este organismo concluyó lo siguiente:

“En conclusión, del análisis normativo se establece que: i) el reajuste de precios es aplicable únicamente a contratos cuya forma de pago corresponda al sistema de precios unitarios; ii) el objeto contractual debe ser susceptible de desagregación en componentes con costos individualizados; y, ii) la tabla de análisis de costos de la oferta adjudicada deberá incorporarse al contrato, de manera que se establezca la fórmula de reajuste aplicable cuando exista variaciones en los costos de los componentes de los precios unitarios” (énfasis añadido).

Asimismo, este organismo, a través del oficio No. 01522, de 26 de abril de 2011, (que citaba el artículo 82 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, hoy artículo 96), indicó lo siguiente:

“Del análisis jurídico que precede se determina que el reajuste de precios en un contrato de prestación de servicios, procede únicamente cuando en el contrato se hubiere estipulado tal reajuste, siempre que además la forma de pago corresponda a precios unitarios, de conformidad con los artículos 82 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (...) y se hubieren producido variaciones en dichos precios unitarios, con posterioridad a la adjudicación y celebración del contrato, de las que no se hubiere tenido conocimiento antes, y que en consecuencia no hubieren podido ser previstas al momento de presentación de las ofertas (...)” (énfasis añadido).

De lo manifestado, se tiene que: i) el principio de equilibrio económico del contrato tiene por finalidad mantener la equivalencia de las obligaciones financieras asumidas por las partes al momento de la celebración del contrato; ii) la legislación ecuatoriana materializa el principio de equilibrio económico a través del sistema de reajuste de precios, cuya aplicación procede en los contratos cuya forma de pago corresponda al sistema de precios unitarios; y, iii) la cláusula de reajuste de precios opera directamente en cada pago, siempre que se verifiquen causas ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación contractual.

2.3. Contrato modificadorio y complementario. –

El artículo 83 de la LOSNCP establece:

“Art. 83.- Contratos modificadorios.- Para corregir errores manifiestos de hecho, de transcripción o de cálculo que se hubieren producido de buena fe en las cláusulas contractuales, las entidades podrán celebrar contratos modificadorios que enmienden los errores encontrados.

En caso de que sea necesario adecuar la voluntad de las partes en otros aspectos que no sean los descritos en el inciso anterior, mediando causas imprevistas o técnicas debidamente motivadas, y que además se demuestre que la ejecución contractual se ha dificultado, se podrá suscribir adendas modificadorias al contrato inicial, al amparo del principio de buena fe

17967

MUNICIPIO DE LA MANÁ
012051-2026
Página. 7

Las adendas modificatorias no podrán alterar en ningún momento el objeto y alcance de contratación, aumentar el precio o el plazo, ni tampoco podrán subsanar vicios de nulidad. En todo caso serán de mutuo acuerdo, y se verificará previamente que los intereses públicos y de la entidad contratante no sean perjudicados por la firma de estos instrumentos” (énfasis añadido).

Por otra parte, el artículo 99 de la LOSNCP regula la figura de las obras y servicios complementarios en los siguientes términos:

*“Art. 99.- Obras y servicios complementarios.- En el caso de que fuere necesario ampliar, modificar o complementar una obra o servicio determinado por causas imprevistas o técnicas, debidamente motivadas, presentadas con su ejecución, la entidad contratante podrá celebrar con el mismo contratista, sin licitación o concurso, contratos complementarios que requiera la atención de las modificaciones antedichas, siempre que se mantengan los precios de los rubros del contrato original, **reajustados a la fecha de celebración del respectivo contrato complementario.***

(...) No cabe ninguna de las modalidades de contratos complementarios en los siguientes casos: 1. En la adquisición de bienes; 2. En la licitación de obra que se realice bajo la modalidad de contratación integral por precio fijo; 3. En la licitación de obra que se realice bajo la modalidad de Ingeniería, Procura y Construcción” (énfasis añadido).

De otro lado, el artículo 100 de la misma ley regula un supuesto distinto:

*“Art. 100.- Creación de rubros nuevos.- Si para la adecuada ejecución de una obra o prestación de un servicio, por motivos técnicos, **fuere necesaria la creación de nuevos rubros, podrá celebrarse contratos complementarios dentro de los porcentajes previstos en el artículo siguiente. Para el pago de los rubros nuevos se estará a los precios referenciales actualizados de la Entidad Contratante, si los tuviere; en caso contrario, se los determinará de mutuo acuerdo entre las partes**” (énfasis añadido).*

Ambos mecanismos están sujetos a los topes que fija el artículo 101 de la LOSNCP:

“Art. 101.- (...) La suma total de las cuantías de los contratos complementarios no podrá exceder del ocho por ciento (8%) del valor del contrato principal. (...) La suma total de los contratos complementarios (...) para el caso de obras, en ningún caso excederá del quince por ciento (15%) (...) El valor de los contratos complementarios de consultoría no podrá exceder del quince por ciento (15%) (...) Solo en casos excepcionales y previo informe favorable del Contralor General del Estado, (...) para el caso de obras, así como (...) consultoría, podrán alcanzar hasta el treinta y cinco por ciento (35%)” (énfasis añadido).

En el ámbito reglamentario, el artículo 387 del RGLOSNCP remite expresamente al art. 99 de la LOSNCP:

“Art. 387.- Normas comunes a contratos complementarios.- En los contratos complementarios a los que se refiere el artículo 99 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, constarán las correspondientes, fórmula o fórmulas de reajuste de precios. La suma total de las cuantías de los contratos complementarios no podrá exceder del 8% del valor del contrato principal (...).”

Y el artículo 393 ibidem añade:



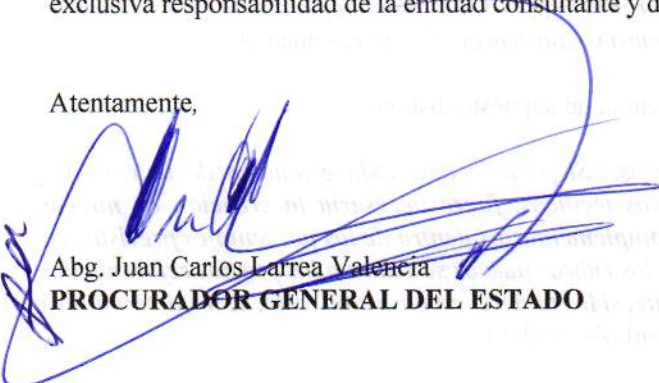
"Art. 393.- Fórmulas de reajuste cuando varíen las cantidades o se supriman rubros del contrato original.- (...) la entidad u organismo elaborará la fórmula o fórmulas y sus respectivas cuadrillas tipo, para el reajuste de precios de las obras del contrato original más el complementario (...)"

3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 83, 96, 99, 100 y 101 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, y 380 al 397 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, resulta procedente la suscripción de contratos complementarios que recuperen el equilibrio económico de la relación contractual, en virtud del cambio de circunstancias sobrevinientes, no imputables al contratista, que incrementa de manera significativa los costos operativos y económicos derivados de la ejecución de un contrato, con la finalidad de no incurrir en un trato injusto o desproporcionado para el contratista. Lo anterior es aplicable para aquellos contratos de obras, adquisición de bienes o prestación de servicios, cuya forma de pago corresponda al sistema de precios unitarios.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° 18000

Quito D.M., 21 de agosto de 2026

Señor

Willians Mendoza Vidal

**ALCALDE DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL
CANTÓN ATACAMES**

Atacames. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. 304-A-GADMA-2026, de 29 de julio de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“Considerando que los Operadores de Pronósticos Deportivos locales se dedican exclusivamente a esta actividad, la cuál está permitida conforme los artículos 217 y 218 de la Ley Orgánica del Deporte, la Educación Física y la Recreación y artículos 228 y 229 de su Reglamento, a través de plataformas digitales, de acuerdo al artículo 239 del Reglamento: ¿Existe objeto ilícito en la actividad de los Operadores de Pronósticos Deportivos locales si se oferta en sus plataformas digitales contenido adicional relacionado o conexo o que incluso pudiera comprender juegos de azar, siempre que dicho contenido sea ofrecido y explotado por terceros ajenos a la legislación y al territorio ecuatoriano?”.

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico, sin número ni fecha, suscrito por el Procurador Síndico Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Atacames (en adelante, “GADM Atacames”), citó como fundamento, en lo principal, los artículos 217 y 218 de la Ley Orgánica del Deporte, la Educación Física y la Recreación¹ (en adelante, “LODEFER”); 235 y 239 numeral 3 del Reglamento General a la LODEFER² (en adelante, “RGLODEFER”); 11 de la Resolución del Servicio de Rentas Internas No. NAC-DGERCGC24-00000029³; 1 y 2 del Decreto Supremo No. 130 de 1937⁴; y, 1482 y 2164 del Código Civil⁵ (en adelante, “CC”); además de los pronunciamientos de este organismo contenidos en oficios No. 07017 y No. 16528, de 13 de

¹ LODEFER, publicada en el Sexto Suplemento del Registro Oficial No. 223 de 11 de febrero de 2026.

² RLODEFER, publicado en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 305 de 16 de junio de 2026.

³ Resolución No. NAC-DGERCGC24-00000029, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 613 de 01 de agosto de 2024.

⁴ Decreto Supremo No. 130, publicado en el Registro Oficial número 57 de 3 de enero de 1938.

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

diciembre de 2019 y 04 de mayo de 2026, respectivamente. Con base en lo anterior, concluyó lo que a continuación se transcribe:

“Conclusión

Por lo expuesto, ciertamente se puede concluir que los juegos de azar físicos y tradicionales que se prohíben por legislación ecuatoriana, deben ser diferenciados de los juegos de casino en línea. A la vez, como lógica consecuencia, no es posible aplicar una prohibición legal a una actividad que se realiza por un operador ecuatoriano.

Los Operadores de Pronósticos Deportivos que cuentan con una licencia para el uso y explotación exclusivamente de esta actividad a través de una plataforma digital realizan una actividad lícita, sin perjuicio del contenido adicional que se encuentre disponible en dicha plataforma el cual es explotado por terceros ajenos a legislación y territorio ecuatoriano.

*De igual manera, se puede concluir que los juegos de azar se realizan a través de plataformas de casino en línea, alojadas en servidores extranjeros, no pueden ser prohibidos por legislación ecuatoriana por tratarse de actividades que no son ejecutadas por los Operadores de Pronósticos Deportivos. En ese sentido, este análisis **NO es incompatible** con el Pronunciamiento No. 16528 de 04 de mayo de 2026 ni con las normas que dentro del mismo se refieren.*

Por el contrario, es justo y necesario realizar un alcance al pronunciamiento, a efectos de evitar afectaciones injustas a terceros que no están sujetos a normativa ecuatoriana y para evitar perjuicios a personas naturales o jurídicas ecuatorianas o extranjeras domiciliadas en Ecuador, que operando lo relativo a pronósticos deportivos, no operan ni se benefician del casino en línea.

Se puede concluir y sería factible emitir un pronunciamiento que indique que, por las diferencias sustanciales entre los juegos de azar físicos y los juegos de azar casino en línea, amparados por el ámbito de aplicación de la ley sujeto a la territorialidad del Ecuador, los juegos de azar o casino en línea no adolecerían de objeto ilícito en cuanto su operación sea totalmente virtual, el dominio web sea ajeno a territorio ecuatoriano y el operador y/o beneficiario o intermediarios no sean personas naturales o jurídicas ecuatorianas o sujetas a leyes ecuatorianas” (énfasis corresponde al texto original).

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender su consulta, este organismo solicitó, mediante oficio No. 17792, de 4 de agosto de 2026, el criterio jurídico del Ministerio de Educación, Deporte y Cultura (en adelante, “MINEDEC”).

Mediante oficio No. MINEDEC-MINEDEC-2026-00701-OF, de 13 de agosto de 2026, el Ministerio de Educación, Deporte y Cultura remitió el criterio jurídico institucional, contenido en el Memorando No. MINEDEC-CGAJ-2026-00590-M, de 11 de agosto de 2026, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica de esa Cartera de Estado, el cual citó como fundamento, en lo principal, los artículos 217 y 218 de la LODEFR; 228, 229 y 239 del RGLODEF; y, los pronunciamientos de este organismo contenidos en oficios No. 07017, 12906 y 16528, con base en los cuales concluyó:

“IV. CRITERIO JURÍDICO:

1.- Los pronósticos deportivos en el ámbito del deporte se encuentran regulados en la Ley Orgánica del Deporte, la Educación Física y la Recreación y su reglamento de aplicación. La disposición transitoria Décima Tercera de la referida ley determina lo siguiente. “El ente rector del deporte o quien haga sus veces, expedirá la normativa necesaria para regular y controlar de manera integral todas las actividades relacionadas con los pronósticos deportivos, en un plazo de ciento veinte (120) días, contados desde la publicación en el Registro Oficial del Reglamento a la presente ley”. Por lo que esta Cartera de Estado se encuentra en la construcción de la normativa secundaria que regulará todas las actividades relacionadas para pronósticos deportivos, por lo que podrán ajustarse criterios técnicos y legales.

2.- El ordenamiento jurídico ecuatoriano distingue entre los “pronósticos deportivos” y los “juegos de azar”, en ese sentido el artículo 236 del Código Orgánico Integral Penal tipifica y sanciona a las actividades cuyo resultado depende esencialmente del azar, a diferencia de los pronósticos deportivos que incorporan elementos de análisis, conocimiento técnico, estadísticas y valoración objetiva de información deportiva, razón por la cual han sido objeto de una regulación propia en la Ley Orgánica del Deporte, la Educación Física y la Recreación.

3.- La licencia otorgada a un operador de pronósticos deportivos constituye un acto administrativo habilitante mediante el cual, la administración pública autoriza exclusivamente el desarrollo de la actividad expresamente prevista en la ley. En consecuencia, dicha autorización tiene un alcance limitado y no puede interpretarse como una habilitación general para desarrollar cualquier actividad económica relacionada con juegos de azar. Desde esta perspectiva, el operador autorizado únicamente puede realizar aquellas actividades comprendidas dentro del objeto definido por la normativa deportiva, esto es, la explotación de pronósticos deportivos conforme a las condiciones técnicas, administrativas y operativas establecidas por la autoridad competente. Si un operador local utilizara su plataforma autorizada para ofrecer directamente juegos de azar, dicha conducta podría constituir una actuación contraria al principio de legalidad, al extralimitar el ámbito material del título habilitante otorgado por el estado ecuatoriano para un fin determinado.

4.- La existencia de objeto ilícito en la actividad de un operador de pronósticos deportivos local esta inmerso en la utilización, explotación, integración, promoción, comercialización y en general todo lo que obtenga beneficios derivados de actividades que comprenden juegos de azar u otras modalidades no autorizadas por la legislación ecuatoriana y que se encuentran prohibidas por mandato popular, dicha conducta podría configurar violaciones al ordenamiento jurídico y determinar la existencia de infracciones a la normativa, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales. Los operadores locales de pronósticos deportivos únicamente pueden incorporar contenidos adicionales cuando estos sean compatibles con el objeto autorizado por la normativa ecuatoriana y no impliquen, directa o indirectamente, la explotación, facilitación o promoción de actividades prohibidas o no autorizadas en nuestra legislación.

5.- La actuación de los operadores de pronósticos deportivos debe sujetarse estrictamente al objeto autorizado por la normativa vigente y al contenido del título habilitante otorgado por el ente rector del deporte sin que resulte jurídicamente admisible utilizar dicha autorización como fundamento para incorporar actividades diferentes o prohibidas por la ley. De esta manera, el respeto a los límites legales garantiza el equilibrio entre la libertad de iniciativa económica y la potestad regulatoria

del Estado asegurando que la innovación tecnológica y los modelos digitales de negocio se desarrollen dentro de un marco de legalidad, transparencia y protección del interés público, por lo que, las actividades de pronóstico deportivo no habilitan la prestación de servicios de juegos de azar tales como casinos, bingos, loterías o apuestas en general, ya sea físicamente, por medios digitales o por cualquier otro medio, las cuales están prohibidas por el artículo 236 del Código Orgánico Integral Penal y por el pronunciamiento popular en la pregunta 7 de la Consulta Popular celebrada el 7 de mayo de 2011”.

2. Análisis. -

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en la consulta, el presente análisis se estructura en los siguientes puntos: i) Ámbito de la LODEFR, actividades de objeto ilícito y pronunciamientos previos sobre la materia; y, ii) Pronósticos Deportivos.

2.1. Ámbito de la LODEFR, actividades de objeto ilícito y pronunciamientos previos sobre la materia. –

De acuerdo con lo previsto en el inciso primero del artículo 1 de la LODEFR, dicha ley tiene como objeto *“regular, promover y desarrollar el deporte, la educación física y recreación, sus disciplinas y niveles organizativos; establecer las normas a las que deben sujetarse estas actividades”*, para mejorar la condición física de toda la población y contribuir a garantizar los derechos relacionados a la educación, la libre asociación, la salud y el trabajo.

En este orden de ideas, el artículo 2 de la LODEFR, al referirse a su ámbito, establece que sus disposiciones *“son de observancia y cumplimiento obligatorio en el territorio nacional”* (lo subrayado me corresponde); en el mismo sentido, el segundo inciso del artículo 1 del RGLODEFER indica que *“Las disposiciones del presente reglamento son de cumplimiento obligatorio para las instituciones, entidades y demás actores que integran el sistema deportivo nacional, dentro del territorio nacional de conformidad con la normativa legal vigente”*. Concordante, el artículo 13 del CC dispone que: *“La ley obliga a todos los habitantes de la República, con inclusión de los extranjeros; y su ignorancia no excusa a persona alguna”* (lo subrayado me corresponde).

Al respecto, el inciso primero del artículo 236 del Código Orgánico Integral Penal⁶ (en adelante, “COIP”) señalan que, la persona que administre, ponga en funcionamiento, o establezca *“casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar”*, será sancionada con pena privativa de libertad de uno a tres años. Agrega el inciso segundo del citado artículo que: *“La persona que con afán de lucro lleve a cabo las actividades señaladas en el inciso anterior, simulando que las efectúa sin fines de lucro, será sancionada con pena privativa de libertad de tres a cinco años”*.

Sobre el tema, en pronunciamiento contenido en el oficio No. 07017, de 13 de diciembre de 2019, este organismo concluyó lo siguiente:

“(…) el tipo penal contemplado en el artículo 236 del COIP, debe ser entendida en sentido literal, esto es referida a los negocios dedicados a la realización de juegos cuyos

⁶ COIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014.

resultados se definen, en forma exclusiva, por la suerte. En consecuencia, dicha prohibición no se puede extender a actividades económicas no comprendidas expresamente en la ley penal y que, por el contrario, están reguladas por el ordenamiento jurídico y sujetas a la obtención de permisos y licencias de funcionamiento, que deben ser otorgadas por las autoridades públicas competentes (...)”.

En cuanto a la legalidad de los actos y declaraciones de voluntad, el artículo 1478 del CC dispone que: “Hay objeto ilícito en todo lo que contraviene al Derecho Público Ecuatoriano”. El artículo 1482 ibídem señala además que, también hay objeto ilícito en “las deudas contraídas en juego de azar”.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 1483 del CC, se entiende por causa ilícita *“la prohibida por ley, o contraria a las buenas costumbres o al orden público”*. Sobre los juegos de azar, el artículo 2164 ibídem contempla que: *“se estará a lo dicho en el Art. 1482”*.

En este contexto, en el pronunciamiento contenido en oficio No. 16528, de 04 de mayo de 2026, la Procuraduría General del Estado analizó y concluyó lo siguiente:

“(...) los juegos de azar constituyen, por regla general, una actividad de objeto ilícito en materia civil, independientemente de que quien los organice persiga o no fines de lucro (...)” (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se desprende que: i) la LODEFR tiene por objeto regular, promover y desarrollar, entre otros, el deporte, así como establecer las normas a las que debe sujetarse; ii) las disposiciones de la LODEFR son de observancia y cumplimiento obligatorio en el territorio nacional y obliga a todos los habitantes de la República, con inclusión de los extranjeros; iii) el COIP prohíbe el funcionamiento o establecimiento de casinos, salas de juego, casas de apuestas o negocios dedicados a la realización de juegos de azar, sin que dicha prohibición pueda extenderse a actividades económicas no comprendidas expresamente ahí, reguladas por el ordenamiento jurídico, sujetas a la obtención de permisos y licencias de funcionamiento; y, iv) los juegos de azar constituyen, por regla general, una actividad de objeto ilícito en materia civil, independientemente de que quien los organice persiga o no fines de lucro.

2.2. Pronósticos Deportivos. –

El artículo 4 de la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar⁷ agregó varios artículos luego del 35 de la Ley de Régimen Tributario Interno y creó el *“Impuesto a la Renta Único a los Operadores de Pronósticos Deportivos”*. En este sentido, la Disposición General Única del Reglamento a la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar⁸ dispone lo siguiente:

“DISPOSICIÓN GENERAL ÚNICA:

⁷ Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 335, de 20 de junio de 2023.

⁸ Reglamento a la Ley Orgánica para el Fortalecimiento de la Economía Familiar, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 401, de 21 de septiembre de 2023.

Para efectos de la aplicación del impuesto a la renta único a los operadores de pronósticos deportivos, se entenderán como actividades de pronóstico deportivo aquellas en las que se facilita a los usuarios o clientes la oportunidad de pronosticar el resultado de una determinada competencia o actividad deportiva dependiendo no únicamente del azar sino de un análisis de probabilidad de que un determinado deportista o deportistas triunfen, con base en la experticia y grado de análisis que pueda tener el usuario o cliente, de manera que obtenga un premio o beneficio en caso de acertar.

Las actividades de pronóstico deportivo no habilitan a la prestación de servicios de juegos de azar tales como casinos, bingos, loterías o apuestas en general, ya sea físicamente, por medios digitales o por cualquier otro medio, las cuales están prohibidas por el artículo 236 del Código Orgánico Integral Penal y por pronunciamiento popular en la pregunta 7 de la Consulta Popular celebrada el 7 de mayo de 2011.

El juego de azar sin fines de lucro está sujeto a lo previsto en el art. 236 del Código Orgánico Integral Penal y el Decreto Supremo Nro. 130 publicado en el Registro Oficial Nro. 57 del 03 de enero de 1938.”

De la lectura de la disposición general antes citada se aprecia que su objeto y finalidad están circunscritos a definir las actividades de pronóstico deportivo para efectos de la aplicación del impuesto a la renta único a los operadores de pronósticos deportivos; y, por otra parte, manifiesta que las actividades de pronóstico deportivo no habilitan a la prestación de servicios de juegos de azar. De otro lado, la presente consulta, en cambio, plantea un supuesto distinto: la eventual incorporación o accesibilidad de contenido adicional, incluso de juegos de azar, ofrecido y explotado no por los operadores de pronósticos deportivos, sino directamente por terceros extranjeros, fuera de territorio ecuatoriano, por lo que resulta necesario determinar la conducta efectivamente realizada por el operador ecuatoriano y el grado de intervención que este mantiene respecto de dicha actividad.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 217 de la LODEFR, ubicado en el TÍTULO TERCERO “DE LAS COMPETICIONES DEPORTIVAS Y SUS ORGANIZADORES”, CAPÍTULO TERCERO “DE LOS PRONÓSTICOS DEPORTIVOS”, se entiende por pronósticos deportivos “aquellas predicciones realizadas sobre los resultados de uno o varios eventos deportivos, ya sea sobre los resultados de competencias deportivas, o sobre hechos y circunstancias relacionadas con dichos eventos”.

En este contexto, el inciso primero del artículo 218 de la LODEFR define a los operadores de pronósticos deportivos como “las personas naturales o jurídicas residentes en el Estado ecuatoriano” que tienen como actividad económica “el aprovechamiento de pronósticos deportivos, a través de plataformas digitales autorizadas, conforme a los requisitos definidos por el ente rector del deporte o quien haga sus veces”.

Al efecto, el inciso segundo del citado artículo 218 de la LODEFR prevé que el ente rector del deporte o quien haga sus veces “regulará y controlará de manera integral todas las actividades relacionadas con los pronósticos deportivos, en coordinación con las instituciones competentes que resulten necesarias”, incluidas las autoridades en materia de prevención de lavado de activos y financiamiento de delitos.

En este contexto, el inciso primero del artículo 235 del RGLODEFR establece que: *“El único título habilitante para la operación de pronósticos deportivos en el territorio ecuatoriano es la licencia que otorgará el ente rector del deporte o quien haga sus veces”*. Agrega el inciso final del artículo ibídem que la licencia de operadores de pronósticos deportivos *“constituye la autorización administrativa y legal que se otorga a los solicitantes, sean personas naturales o jurídicas, para que puedan realizar actividades de pronósticos deportivos mediante plataformas digitales”*.

Por su parte, el inciso primero del artículo 236 del RGLODEFR determina que: *“El ente rector del deporte o quien haga sus veces será la entidad responsable de otorgar, renovar, suspender y revocar la licencia de operadores de pronósticos deportivos”*, así como de *“garantizar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el presente Reglamento”*, además de *“ejecutar acciones de control respecto del juego ilegal y de las actividades de pronósticos deportivos realizadas sin la respectiva licencia o en incumplimiento de la normativa aplicable”*.

En relación con los solicitantes, el artículo 237 del RGLODEFR reitera que estas *“Son las personas naturales o jurídicas residentes en el país, cuyas actividades económicas incluya expresamente pronósticos deportivos”* y que deberán *“cumplir con los requisitos previstos en este Reglamento para acreditarse como operadores de pronósticos deportivos y obtener la respectiva licencia”*.

Finalmente, el inciso primero del artículo 239 del RGLODEFR prevé que los interesados en solicitar o renovar una licencia para operar pronósticos deportivos en Ecuador, *“deberán cumplir con las condiciones de operación, y la presentación de requisitos, técnicos, legales, financieros, operativos, que permitan evidenciar la experiencia y capacidad de operar en el país”*, y con el cumplimiento de la normativa tributaria, laboral, societaria según corresponda, políticas de seguridad de la información, y de prevención y gobernanza contra el lavado de activos.

De las normas citadas se observa que: i) los pronósticos deportivos son predicciones realizadas sobre los resultados de uno o varios eventos deportivos; ii) son operadores de pronósticos deportivos las personas naturales o jurídicas residentes en el Estado ecuatoriano, que tienen como actividad económica el aprovechamiento de pronósticos deportivos, a través de plataformas digitales autorizadas; iii) el único título habilitante para la operación de pronósticos deportivos en el territorio ecuatoriano es la licencia que otorga el ente rector del deporte o quien haga sus veces; iv) desarrollar actividades de pronósticos deportivos no habilita al operador de dicha actividad para que preste servicios de juegos de azar como casinos, bingos, loterías o apuestas en general, ya sea físicamente, a través de medios digitales o cualquier otro medio; y, v) el ente rector del deporte o quien haga sus veces será la entidad responsable de otorgar, renovar, suspender y revocar la licencia de operadores de pronósticos deportivos, así como de ejecutar acciones de control respecto del juego ilegal y de las actividades de pronósticos deportivos realizadas en incumplimiento de la normativa aplicable.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 13 del Código Civil; 2, 217 y 218 de la Ley Orgánica del Deporte, la Educación Física y la Recreación; y, 235 y 236 de su Reglamento General, las disposiciones de la antes mencionada ley regulan la actividad de los operadores sometidos al ordenamiento jurídico ecuatoriano vigente a la presente fecha y autorizados por la autoridad nacional competente, por lo que su ámbito de

aplicación, así como el Código Civil, se circunscribe a las personas, actividades y relaciones jurídicas sujetas a dicho ordenamiento. Por lo tanto, de acuerdo con el ordenamiento normativo ecuatoriano y considerando su ámbito territorial de aplicación, no existe objeto ilícito en la actividad de los Operadores de Pronósticos Deportivos locales si terceros (es decir, no el propio operador de pronósticos deportivos) ofertan y explotan – en las plataformas de los antes mencionados operadores – contenido adicional relacionado o conexo o que incluso pudiera comprender juegos de azar, siempre que estos terceros sean ajenos a la legislación y al territorio ecuatoriano.

Finalmente, se deja sin efecto el oficio nro. 17880, de 12 de agosto de 2026, por lo tanto, deberá observarse únicamente el presente oficio.

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

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 18044

Quito, D.M., 25 de agosto de 2026

Abogado

Jorge Antonio Jácome Pólit

GERENTE GENERAL

EMPRESA PÚBLICA ESTRATÉGICA CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR CELEC EP
Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. CELEC-EP-2026-0845-OFI, de 25 de abril de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 27 del mismo mes y año, se formuló la siguiente consulta:

“¿Al amparo de los artículos 79, 80 y 82 de la LOSNCP, juntamente con el artículo 346 del RGLOSNCP, es jurídicamente procedente que la entidad contratante exija, dentro de la fase de suscripción del contrato, al adjudicatario la presentación de la garantía de buen uso de anticipo como requisito previo a la suscripción del contrato, cuando en dicho contrato se encuentra prevista la entrega de anticipo, en aplicación de un enfoque preventivo de protección del interés público; o, en su defecto, al amparo de lo previsto en el artículo 86 de la LOSNCP dicha garantía debe exigirse exclusivamente como condición previa al desembolso efectivo del anticipo durante la fase de ejecución contractual?”

Frente a esta interrogante se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, contenido en Memorando No. CELEC-EP-2026-2774-MEM, de 24 de abril de 2026, suscrito por la Directora Jurídica de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP (en adelante, “CELEC EP”), citó los artículos 82, 225, 226, 237, 314 y 315 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 1, 4, 10 y 11 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas² (en adelante, “LOEP”); 79, 80, 82 y 86 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública³ (en adelante, “LOSNCP”); y, 61, 346, 352 y 363 del Reglamento General a Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁴ (en adelante, “RGLOSNCP”). Con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

“III. ANÁLISIS

(...)

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

² LOEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.

³ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 04 de agosto de 2008.

⁴ RGLOSNCP, publicado en el Noveno Suplemento del Registro Oficial No. 153 de 28 de octubre de 2025.

En el marco de los procedimientos de contratación pública regulados por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en adelante LOSNCP y su Reglamento General, en adelante RGLOSNCP, se identifica a la garantía de buen uso de anticipo como el mecanismo de aseguramiento patrimonial para proteger a la entidad contratante frente al riesgo a la entrega anticipada de recursos públicos, garantizando que dichos recursos sean utilizados exclusivamente para la ejecución del objeto contractual.

La duda interpretativa radica en que el legislador indica en su artículo 86 la condición de contratista, la cual se perfecciona ante la suscripción del contrato y el artículo 352 del Reglamento manifiesta que la falta de entrega de garantías previa a la suscripción de contrato puede conllevar a ser declarado adjudicatario fallido al proveedor; es decir estamos ante dos fases diferentes en la contratación y en consecuencia puede conllevar a una confusión en su aplicación.

En ese sentido, surge la necesidad de determinar en qué fase del procedimiento de contratación es oportuno exigir la presentación de la garantía de buen uso de anticipo, particularmente cuando el contrato prevé la entrega de recursos públicos bajo esta modalidad, que conforme la incongruencia que se detalla en la normativa puede ser

- Dentro de la fase de suscripción del contrato como requisito previo a la suscripción del contrato; o,*
- Dentro de la fase de ejecución contractual, únicamente como condición previa al desembolso del anticipo.*

(...) La garantía de buen uso de anticipo constituye un instrumento jurídico destinado a respaldar el uso adecuado de recursos públicos entregados de forma anticipada, asegurando su correcta aplicación en la ejecución contractual. Por lo tanto, su naturaleza es accesoria respecto de una obligación principal (uso adecuado del anticipo) y debe ser preventiva frente al riesgo de uso indebido de fondos públicos.

El sistema de contratación pública no solo se orienta a regular procedimientos para una correcta adquisición de bienes, prestación de servicios, ejecución de obras y consultorías, sino también a reaccionar frente a incumplimientos identificados en la sustanciación de las compras y, dentro del ámbito de la prevención de riesgos desde etapas tempranas del procedimiento de contratación.

Bajo este enfoque, la gestión pública eficiente y responsable exige anticipar mecanismos de protección antes de que el riesgo se materialice. Para aquellos procedimientos de contratación que contemplen anticipos como forma de pago, el riesgo no se limita al momento del desembolso del anticipo, sino que: surge desde que el contrato pacta la posibilidad de otorgar un anticipo y se proyecta como una obligación futura cierta.

La fijación de prever el anticipo parte desde la fase preparatoria en su establecimiento dentro de la forma de pago inserta en las especificaciones técnicas o términos de referencia.

En ese sentido, solo al adjudicatario se le exigirá la presentación de dicha garantía al ser un documento habilitante e integrada al proceso de perfeccionamiento contractual; por lo tanto, la

garantía protege la ejecución de la relación contractual, pero sobre todo precautela el manejo de recursos públicos.

(...) IV. CONCLUSIÓN

*Por lo expuesto y conforme lo analizado en consonancia con la normativa, bajo un enfoque preventivo y de protección del interés público, esta Dirección Jurídica concluye que **la garantía de buen uso de anticipo debe ser exigida al adjudicatario como requisito previo a la suscripción del contrato**, cuando el mismo contemple la entrega de anticipo debidamente inserta en las especificaciones técnicas o términos de referencia, salvo cuando el adjudicatario exprese formalmente la renuncia al mismo” (el énfasis corresponde al texto original).*

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 16511 y No. 16512, de 29 de abril de 2026, este organismo solicitó a la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”) y al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”) que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Con oficio No. 16818, de 21 de mayo de 2026, se insistió en dicho requerimiento al SERCOP.

Los requerimientos de este organismo fueron atendidos en su orden por: 1) la CGE, con oficio No. 224-DNJ-2026, de 13 de mayo de 2026, ingresado en el correo institucional de este organismo el mismo día; y, 2) el SERCOP, a través del oficio No. SERCOP-CGAJ-2026-0221-OF, de 23 de junio de 2026, ingresado en el correo institucional de este organismo al día siguiente, al cual se adjuntó el Informe Jurídico No. DALP-2026-RO-PGE-16512-236-I, de 23 de junio de 2026.

El informe jurídico de la CGE, además de las normas señaladas por la consultante, refirió los artículos 227 de la CRE; 14 y 125 del Código Orgánico Administrativo⁵ (en adelante, “COA”); 3 de la LOSNCP; y 1454, 1561 y 1562 del Código Civil⁶ (en adelante, “CC”); y, Norma 403-12 del Acuerdo No. 004-CG-2023⁷, que contiene la “Normas de control interno para las entidades, organismos del sector público y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”, (en adelante, “Normas de Control Interno”). Con estos fundamentos analizó y concluyó lo siguiente:

“Análisis

De la revisión conjunta de los artículos 79 numeral 4, 80 inciso sexto y 82 numeral 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se desprende que las garantías constituyen un elemento esencial de los contratos administrativos sujetos al régimen de contratación pública, siempre que estas resulten aplicables conforme a la naturaleza y condiciones de la contratación.

En este sentido, el artículo 79 numeral 4 de la LOSNCP establece como requisito de los contratos ‘las garantías en los casos que corresponda’, mientras que el artículo 80 inciso sexto dispone expresamente que: ‘Para la suscripción del contrato, será requisito previo la rendición de las garantías correspondientes’. De manera concordante el artículo 346 del Reglamento General de la LOSNCP determina que, en los casos que fuere aplicable, previo a la firma del

⁵ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 de 07 de julio de 2017.

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

⁷ Normas de Control Interno, publicadas en el Suplemento del Registro Oficial 160 de 10 de noviembre de 2025.

contrato administrativo deberá rendirse las garantías correspondientes, bajo prevención de declararse adjudicatario fallido al proveedor por cuya culpa no llegare a celebrarse el contrato.

Por su parte, el artículo 82 numeral 3 de la LOSNCP determina que los contratos deben estipular obligatoriamente cláusulas relacionadas con las garantías y con el plazo para el pago del anticipo, evidenciando que tales aspectos deben encontrarse definidos y asegurados desde la celebración del contrato.

De igual manera, la Norma de Control Interno 403-12 de la Contraloría General del Estado, relacionada con las garantías contractuales, dispone que las entidades deben asegurar que, previo a la suscripción de contratos y entrega de anticipos, se cuente con garantías suficientes, válidas y vigentes, como mecanismo de protección del patrimonio público y mitigación de riesgos derivados de la contratación.

Ahora bien, el artículo 86 de la LOSNCP dispone que, cuando la entidad contratante otorgue anticipos, el contratista deberá rendir previamente garantías por igual valor para recibir el anticipo. Si bien dicha disposición vincula expresamente la garantía con el desembolso efectivo del anticipo, aquello no excluye que la entidad contratante pueda exigir su presentación desde la etapa previa a la suscripción contractual, particularmente cuando el contrato contemple expresamente la entrega de anticipo.

En efecto, del análisis integral de los artículos 79, 80, 82 y 86 de la LOSNCP, en concordancia con el artículo 346 de su Reglamento General, nos permite concluir que la garantía de buen uso de anticipo constituye una garantía contractual directamente vinculada al régimen económico y de ejecución del contrato administrativo, razón por la cual la entidad contratante se encuentra facultada para verificar su existencia, suficiencia y vigencia desde el perfeccionamiento contractual.

(...) Conclusión

*En consecuencia, al tenor de los artículos 79 numeral 4, 80 inciso sexto y 82 numeral 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en concordancia con el artículo 346 de su Reglamento General, **cundo el contrato contemple la entrega de anticipo, resulta jurídicamente procedente que la entidad contratante exija la presentación de la garantía de buen uso de anticipo como requisito previo a la suscripción contractual***” (énfasis añadido).

Por su parte, el informe jurídico del SERCOP, además de las normas señaladas por la consultante y la CGE, citó los artículos 288 y 425 de la CRE; 5, 18, 28 y 67 del COA; 18, 32, 1458, 2238, 2239, 2240, 2241, 2242, 2243, 2245, 2246, 2249, 2250 y 2253 del CC; 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁸ (en adelante, “LOGJCC”); 1, 6, 9, 28, 84 y 85 de la LOSNCP; y, 2, 62, 65, 77, 82, 83 numerales 3 y 12, 343, 347, 348 y 353 del RGLOSNCP. Basado en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

“IV ANÁLISIS JURÍDICO

⁸ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52 de 22 de octubre de 2009.

(...)

76. De la lectura inicial de la LOSNCP y del RGLOSNCP, se desprende que los presupuestos determinados en la norma son los siguientes:

- a. Que, una vez se ha adjudicado a un oferente dentro de un procedimiento determinado, existe un término de entre quince y treinta días para la suscripción del contrato.*
- b. Que, durante la fase de suscripción, el oferente puede solicitar de manera fundamentada la renuncia del anticipo, con base en su capacidad de solventar los gastos iniciales para la ejecución del contrato.*
- c. Que, la entidad debe responder de manera motivada en el término de tres días (Art. 363 del RGLOSNCP).*
- d. Que, durante el período correspondiente a la fase de suscripción del contrato, el proveedor debe presentar las garantías para la suscripción del contrato.*
- e. En el caso de que se haya aceptado la renuncia al anticipo, no existiría sustento jurídico para solicitar la garantía de anticipo.*
- f. Que, las garantías son un presupuesto para firmar el contrato (Art. 343 del RGLOSNCP) y los contratos administrativos deben contener una cláusula de garantías (Art. 82.3 LOSNCP). En consecuencia, las garantías deben presentarse previo a la suscripción del contrato.*
- g. Que, en caso de que no se pueda suscribir el contrato por causas que le sean imputables al contratista, se le procederá a declarar adjudicatario fallido (Art. 231 del RGLOSNCP).*

(...)

V RESPUESTA

94. En virtud del principio de colaboración consagrado en el COA, la CGAJ emite la siguiente respuesta al oficio remitido por la PGE:

- a. La garantía es una especie de fianza, cuyas disposiciones aplicables se encuentran en el CC, de conformidad con el principio de juridicidad consagrado en el art. 14 del COA y 2 del RGLOSNCP.*
- b. La LOSNCP y el RGLOSNCP son claros en establecer que:*
 - i. La garantía de anticipo, conforme las disposiciones analizadas del CC y de la LOSNCP, corresponde a un contrato de fianza entre el fiador y el proveedor del bien, obra o servicio.*
 - ii. La garantía de buen uso de anticipo tiene por objeto respaldar el desembolso previo*

realizado por la entidad para que el proveedor realice las gestiones, adquisiciones o preparaciones necesarias para ejecutar el contrato. Es decir, busca asegurar que el anticipo dado por la entidad sea destinado única y exclusivamente al cumplimiento del contrato celebrado, razón de haberse entregado el anticipo.

- iii. *Su naturaleza es accesoria al contrato celebrado entre el proveedor y la entidad contratante.*
- iv. *La consulta no se refiere a una duda razonable respecto a la interpretación de los arts. 79, 80, 82, 84 y 86 de la LOSNCP o de los arts. 343, 346, 352 y 353 del RGLOSNCP, sino que parten de un yerro interpretativo por parte de la Consultante.*
- v. *No existe duda u oscuridad razonable respecto al sentido o alcance de las disposiciones consultadas, en los términos planteados.*

95. Por otro lado, la responsabilidad de las entidades contratantes de planificar las contrataciones que vayan a llevar a cabo es transversal. En este sentido, las entidades están en la obligación de que los pasos o trámites que realizan cumplan con las disposiciones del ordenamiento jurídico previo a iniciar cualquier procedimiento de contratación. Dicha obligación debe materializarse obligatoriamente conforme a las disposiciones de la LOSNCP y del RGLOSNCP”.

De lo antes indicado se desprende que los criterios jurídicos de CELEC EP, la CGE y el SERCOP, coinciden en señalar que la garantía de buen uso de anticipo debe ser exigida al adjudicatario como requisito previo a la suscripción del contrato, cuando el mismo contemple la entrega de anticipo debidamente inserta en las especificaciones técnicas o términos de referencia, salvo que el adjudicatario exprese formalmente la renuncia a este.

Agrega la CGE que, de acuerdo con la Norma de Control Interno 403-12, las entidades públicas deberán verificar que las garantías contractuales sean suficientes, válidas y vigentes, como mecanismo de protección de los recursos públicos y mitigación de riesgos derivados de la contratación administrativa. En el mismo sentido, el SERCOP manifiesta que la garantía de buen uso de anticipo tiene por objeto respaldar el desembolso previo realizado por la entidad a fin de que el proveedor realice las gestiones, adquisiciones o preparaciones necesarias para ejecutar el contrato, buscando asegurar que el anticipo sea destinado única y exclusivamente al cumplimiento del contrato celebrado.

2. Análisis.

El artículo 1 de la LOSNCP establece que su objeto es fijar “*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*”. La misma disposición incluye expresamente dentro de su ámbito de aplicación a las “*instituciones, entidades o **empresas públicas***” (énfasis añadido).

Asimismo, el artículo 28 ibidem dispone que los pliegos constituyen el instrumento que determina las condiciones del procedimiento de contratación pública, debiendo contener “*información técnica, económica y legal requerida en un procedimiento de contratación como planos, estudios,*

especificaciones técnicas, términos referenciales, parámetros de calificación, condiciones económicas, legales y contractuales, entre otras”.

Por otra parte, es preciso considerar que, de conformidad al cuarto inciso del numeral 6 del artículo 38 de la LOSNCP, *“las empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en cincuenta (50%) por ciento a entidades de derecho público o sus subsidiarias, podrán utilizar el régimen especial para contrataciones del giro específico del negocio; en cuanto al giro común se aplicará el régimen común previsto en esta Ley. La determinación de giro específico le corresponderá al Director General o la Directora del Servicio Nacional de Contratación Pública”.*

En cuanto a los procesos de contratación de régimen común, el numeral 4 del artículo 79 de la LOSNCP establece como requisito de los contratos administrativos, entre otros, *“Las garantías en los casos que corresponda”.* En concordancia, el numeral 3 del artículo 82 ibidem dispone que los contratos sometidos a la LOSNCP deberán incluir obligatoriamente una *“Cláusula de garantías, así como una relacionada con el plazo en que la entidad deberá proceder al pago del anticipo”.*

En ese sentido, el artículo 84 de la LOSNCP señala que, en los contratos a los que se refiere dicha ley, los contratistas podrán rendir cualquiera de las siguientes garantías:

- “1. Garantía incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, otorgada por un banco o institución financiera establecidos en el país o por intermedio de ellos;*
- 2. Fianza instrumentada en una póliza de seguros, incondicional e irrevocable, de cobro inmediato, emitida por una compañía de seguros establecida en el país; y,*
- 3. Certificados de depósito a plazo, emitidos por una institución financiera establecida en el país, endosados por valor en garantía a la orden de la Entidad Contratante y cuyo plazo de vigencia sea mayor al estimado para la ejecución del contrato”.*

Por su parte, en lo que respecta a la garantía por anticipo, el artículo 86 de la LOSNCP prescribe lo siguiente:

“Si por la forma de pago establecida en el contrato, la entidad contratante debiera otorgar anticipos de cualquier naturaleza, el contratista para recibir el anticipo deberá rendir previamente garantías por igual valor del anticipo, que se reducirán en la proporción que determine el Reglamento. Las cartas de crédito no se considerarán anticipo si su pago está condicionado a la entrega - recepción de los bienes u obras materia del contrato.

El monto del anticipo lo determinará la entidad contratante, en consideración de la naturaleza de la contratación, conforme lo determine el Reglamento. El Reglamento podrá determinar mecanismos de control y debida diligencia del uso del anticipo.

En los contratos de tracto sucesivo, la amortización del anticipo se realizará al momento de aprobarse cada planilla de avance presentada, descontando de ellas, el porcentaje de anticipo contractual que haya sido entregado.

Los pliegos y la oferta deberán necesariamente incorporar la posibilidad de que el oferente o

adjudicatario pueda renunciar expresamente al uso y otorgamiento del anticipo, en cuyo caso no deberá rendir la garantía correspondiente” (énfasis añadido).

De manera concordante, el inciso sexto y último del artículo 80 de la LOSNCP disponen que ***“Para la suscripción del contrato, será requisito previo la rendición de las garantías correspondientes”***, y que ***“En ningún caso se podrá iniciar la ejecución del contrato sin la previa celebración o formalización de los instrumentos expuestos en este artículo”*** (énfasis añadido).

En igual sentido, el numeral 1 del artículo 343 del RGLOSNCP establece que ***“Además de lo exigido en el artículo 79 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, para suscribir el contrato se requiere: 1. Presentar las garantías que correspondan según el objeto contractual”***.

Adicional a lo expuesto, el numeral 1 del artículo 89 de la LOSNCP regula la vigencia de las garantías, señalando que ***“La garantía de buen uso del anticipo se mantendrá vigente y se reducirá en la proporción que se vaya amortizando o se reciba parcialmente el objeto de contratación, de conformidad con lo establecido en el contrato”***, luego de lo cual podrán ser devueltas de acuerdo con las condiciones establecidas en el RGLOSNCP (énfasis añadido).

De la misma manera, los artículos 77 y 83 del RGLOSNCP, en sus numerales 7 y 12, respectivamente, disponen que tanto las especificaciones técnicas como los pliegos deben contemplar las garantías exigibles de manera clara y precisa.

En la misma línea, el artículo 346 del RGLOSNCP dispone:

“Cuando corresponda, el adjudicatario deberá rendir las garantías exigidas previo a la suscripción del contrato administrativo. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la declaratoria de adjudicatario fallido.

Las garantías contractuales permanecerán vigentes hasta la suscripción del acta de entrega recepción definitiva, salvo aquellas cuya naturaleza o finalidad determine una vigencia distinta conforme la Ley, este Reglamento o los documentos contractuales.

La garantía de buen uso del anticipo se mantendrá vigente hasta la total amortización del anticipo otorgado, y se reducirá proporcionalmente en función de dicha amortización, o de las recepciones provisionales parciales de obras, bienes o servicios, según corresponda.

La garantía técnica entrará en vigencia a partir de la suscripción del acta de entrega recepción definitiva y permanecerá vigente durante el plazo previsto en el contrato.

Las entidades contratantes verificarán que las garantías conserven, durante toda su vigencia, las características de incondicionalidad, irrevocabilidad y cobro inmediato previstas en la Ley.

Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos para la devolución de las garantías, la entidad contratante procederá a su devolución de manera inmediata, sin que exista justificación para su demora” (énfasis añadido).

Del análisis normativo expuesto se observa que: *i)* la presentación de garantías constituye un requisito indispensable para la suscripción de los contratos administrativos, cuando estas hayan sido establecidas en los pliegos del procedimiento; *ii)* la omisión de la presentación de garantías, puede acarrear la declaratoria de adjudicatario fallido; y, *iii)* el otorgamiento de anticipos impone la obligación de constituir garantías equivalentes, sin perjuicio de la facultad que tiene el contratista para renunciar expresamente al otorgamiento del anticipo.

3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 79 numeral 4, 80 inciso sexto, 82 numeral 3 y 86 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en concordancia con los artículos 343 numeral 1 y 346 de su Reglamento General, la entidad contratante debe exigir al adjudicatario la presentación de la garantía de buen uso del anticipo previo a la suscripción del contrato cuando este contemple la entrega de anticipo. Dicha garantía no es exigible para los contratos en los que no se prevea anticipo ni en el evento en el que el adjudicatario haya renunciado a este.

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,



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**RODRIGO IVÁN
CONSTANTINE
SAMBRANO**

Rodrigo Iván Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Mgtr. Nataly Patricia Avilés Pastas
**Directora General
SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - SERCOP**

Dr. Xavier Mauricio Torres Maldonado
CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 18053

Quito, D.M., 26 de agosto de 2026

Ingeniero

Hugo Javier Parra Chávez, M.Sc.

Jefe de Bomberos

BENEMÉRITO CUERPO DE BOMBEROS DEL CANTÓN SANTO DOMINGO
Santo Domingo.

De mi consideración:

Mediante oficio No. BCBSD-JB-2026-0177-OF, de 22 de abril de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿Resulta aplicable y de obligatorio cumplimiento el 'Reglamento Sustitutivo de Adquisición de Vehículos para las Instituciones del Estado' para los Cuerpos de Bomberos, considerando que nuestra actual naturaleza jurídica es la de entidades autónomas adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (Art. 274 COESCAP), lo cual nos situaría fuera del ámbito de aplicación definido en el artículo 1 de dicho reglamento, pero ante la existencia de una mención expresa a nuestra institución en el artículo 4, numeral 5 de la misma norma?”.

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico No. BCBSD-DJ-2026-025, sin fecha, suscrito por la Directora Jurídica del Benemérito Cuerpo de Bomberos de Santo Domingo (en adelante, “BCBSD”), citó los artículos 225 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 274 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público² (en adelante, “COESCAP”); 1 y 4 del Reglamento Sustitutivo de Adquisición de Vehículos para las Instituciones del Estado³ (en adelante, “Decreto No. 519”). Con estos fundamentos, analizó y concluyó:

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

² COESCAP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017.

³ Decreto No. 519, publicado en el Registro Oficial No. 315 de 8 de noviembre de 2010.

“4.2. Formulación del Problema Jurídico (Antinomia o duda en la aplicación de la norma).”

El problema jurídico radica en determinar la aplicabilidad del Decreto Ejecutivo No. 519 (Reglamento Sustitutivo de Adquisición de Vehículos) a los procesos de contratación pública ejecutados por el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Santo Domingo. De la lectura armónica de la normativa expuesta, se evidencia la siguiente controversia legal:

- ✓ ***Por un lado, el ámbito de aplicación:*** El artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 519 (REGLAMENTO SUSTITUTIVO DE ADQUISICIÓN DE VEHÍCULOS PARA LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO), promulgado en el año 2010, circunscribe su obligatoriedad a la ‘Administración Pública Central e Institucional’ y empresas públicas. Históricamente, en el año de expedición de este reglamento, los Cuerpos de Bomberos formaban parte de la estructura del Gobierno Central (adscritos en su momento al Ministerio de Bienestar Social actualmente Ministerio de Inclusión Económica y Social).
- ✓ ***El cambio de naturaleza jurídica:*** Con la promulgación del COESCOP, se modificó sustancialmente la naturaleza jurídica de los Cuerpos de Bomberos. El actual artículo 274 establece de forma inequívoca que son entidades de derecho público adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, dotadas de plena autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa. En consecuencia, el BCBSD ya no forma parte de la Administración Pública Central.
- ✓ ***La mención expresa en la clasificación vehicular:*** Pese a que el BCBSD ya no integra la Función Ejecutiva (a la cual va dirigido el ámbito del Art. 1), el numeral 5 del artículo 4 del mismo Reglamento incluye expresamente a los ‘Cuerpos de Bomberos’ como usuarios destinados para los vehículos de ‘Aplicación Especial’ (ambulancias, motobombas, grúas, etc.).

Esta situación genera una clara incertidumbre e inseguridad jurídica para la entidad contratante. Si el BCBSD se rige por su actual autonomía y régimen descentralizado (COESCOP), el Decreto No. 519 (REGLAMENTO SUSTITUTIVO DE ADQUISICIÓN DE VEHÍCULOS PARA LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO) no le sería aplicable por restricción de su artículo 1. Sin embargo, al omitir su cumplimiento, la entidad corre el riesgo de ser observada por los órganos de control al inobservar el mandato específico del artículo 4, numeral 5, que expresamente los menciona como destinatarios de las reglas sobre vehículos de aplicación especial.” (el resaltado corresponde al texto original).

Con la finalidad de contar con mayores elementos de análisis, este organismo solicitó mediante oficios No. 16444, 16445, 16446, 16447 y 16448, de 27 de abril de 2026, al Gobierno Autónomo

Descentralizado Municipal del cantón Santo Domingo (en adelante, “GADM Santo Domingo”), a la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”), al Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones (en adelante, “MPCEP”), a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, “AME”) y al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”), remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia de las consultas. Con oficios No. 16709, 16710, 16711 y 16712, de 14 de mayo de 2026, se insistió al MPCEIP, a la AME, al GADM Santo Domingo y al SERCOP.

Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos mediante comunicaciones ingresadas en el correo institucional de esta Procuraduría, en el siguiente orden: i) la CGE, quien se abstuvo de emitir su criterio jurídico mediante oficio No. 209 -DNJ-2026, de 8 de mayo de 2026; ii) la AME, con oficio No. AME-DNAJ-2026-0030-O, de 14 de mayo de 2026; iii) el MPCEI, a través del oficio No. MPCEI-CGAJ-2026-0098-O, de 16 de mayo de 2026, al que acompañó su criterio jurídico No. MPCEI-CGAJ-2026-0001-IJ, de 15 de mayo de 2026; iv) el GADM Santo Domingo, a través del criterio jurídico No. GADMSD-PS-2026-0002-CJ, de 4 de mayo de 2026, suscrito por el Procurador Síndico del GADM Santo Domingo, que fue puesto en conocimiento de esta Procuraduría mediante oficio No. BCBSD-DJ-2026-007-Of, de 20 de mayo de 2026; y, v) el SERCOP, con oficio No. SERCOP-CGAJ-2026-0209-OF, de 9 de junio de 2026, ingresado el mismo día.

El criterio jurídico de la AME, además de las normas señaladas por la consultante, refirió los artículos 286 y 425 de la CRE; y, 55 y 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁴ (en adelante, “COOTAD”). Con estos fundamentos, analizó y concluyó:

“5. Criterio jurídico

Con fundamento en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias expuestas, esta Dirección Nacional Jurídica considera que las disposiciones contenidas en el Reglamento Sustitutivo de Adquisición de Vehículos para las Instituciones del Estado, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 519, resultan aplicables y de obligatorio cumplimiento para los cuerpos de bomberos del país, incluido el Benemérito Cuerpo de Bomberos del Cantón Santo Domingo.

La obligatoriedad de observancia del referido reglamento no deriva de la pertenencia de los cuerpos de bomberos a la Administración Pública Central, sino de su inclusión expresa como destinatarios de las disposiciones relativas a vehículos de ‘Aplicación Especial’, previstas en el numeral 5 del artículo 4 del Reglamento en ciernes, disposición especial que prevalece sobre la regla general establecida en el artículo 1 de la referida normativa legal.

Asimismo, la autonomía administrativa, financiera y presupuestaria, reconocida por el

⁴ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

COESCOP no excluye a los cuerpos de bomberos del cumplimiento de regulaciones técnicas vinculadas a la contratación pública, optimización de recursos estatales, eficiencia administrativa y fomento a la producción nacional” (el resaltado me corresponde).

El criterio jurídico del MPCEI, además de las normas señaladas por la consultante, refirió los artículos 211, 227, 264 y 424 de la CRE; 140.1 y 274 del COOTAD; 6 de la Ley de Defensa contra Incendios⁵ (en adelante, “LDCP”); 45 del Código Orgánico Administrativo⁶ (en adelante, “COA”); 37 del Código Civil⁷ (en adelante, “CC”); 5 del Decreto No. 519; 2 y 7 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva⁸ (en adelante, “ERJAFE”). Con base en lo anterior, manifestó lo siguiente:

“III. Análisis jurídico

(...) En este sentido, conforme el análisis realizado se puede concluir que los cuerpos de bomberos, desde la entrada en vigor del COESCOP y el COOTAD, son instituciones adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales. En consecuencia, no son parte de la Administración Pública Central ni Institucional, a la luz del COA y el ERJAFE, puesto que para ello deberían ser adscritos a la función ejecutiva.

Una vez que se ha determinado que los cuerpos de bomberos no forman parte de la Administración Pública Central ni Institucional, cabe revisar el ámbito de aplicación del Reglamento en cuestión. Considerando que su artículo 1 establece como ámbito de aplicación que rige para i) las instituciones de la Administración Pública Central e Institucional, ii) empresas públicas y iii) entidades de derecho privado en que el Estado tenga participación mayoritaria. Conforme el análisis ya realizado, los cuerpos de bomberos no se enmarcan dentro del caso i). En cuanto al caso ii), no son empresas públicas, conforme las normas revisadas; ni son entidades de derecho privado, conforme el caso iii). En tal sentido, los cuerpos de bomberos están excluidos del ámbito de aplicación establecido en el artículo 1 del Reglamento.

El aspecto que ha sembrado duda al consultante es el hecho de que el artículo 4, numeral 5 del Reglamento hace referencia expresa a los cuerpos de bomberos. La explicación de este asunto, conforme la cronología de las normas referida en el presente informe, radica en que el Reglamento se emitió antes de la entrada en vigor del COOTAD y el COESCOP, período en el cual sí eran parte de la Administración Pública Central e Institucional, conforme el ERJAFE. Por lo tanto, la inclusión de los cuerpos de bomberos en el Reglamento deriva de una situación jurídica conforme al momento de emisión de la norma, pero inconforme con el actual ordenamiento jurídico que las regula y establece su adscripción.

⁵ LDI, publicada en el Registro Oficial No. 815 de 19 de abril de 1979.

⁶ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 de 7 de julio de 2017.

⁷ CC, codificación del Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

⁸ ERJAFE, publicado en el Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002.

En tal sentido, esta Coordinación General de Asesoría Jurídica considera que las disposiciones del Reglamento Sustitutivo de Adquisición de Vehículos para las Instituciones del Estado no son actualmente aplicables a los cuerpos de bomberos, conforme su ámbito de aplicación, dado que desde la entrada en vigor del COOTAD y COESCOP, son adscritos a los GADs municipales; sin perjuicio de que en otras normas sí pueden existir normas con efectos o disposiciones similares que pueden ser aplicables, las cuales no son objeto de la presente consulta.

IV. Criterio jurídico

Con fundamento en el marco normativo revisado y el análisis realizado, esta Cartera de Estado emite el siguiente criterio jurídico institucional:

El Reglamento Sustitutivo de Adquisición de Vehículos para las Instituciones del Estado no es aplicable a los cuerpos de bomberos, por cuanto constituyen entidades adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, desde la entrada en vigor del COOTAD y el COESCOP, por lo cual quedan excluidos del ámbito de aplicación establecido en el artículo 1 del mentado Reglamento.

Esta inaplicabilidad del Reglamento objeto de análisis no implica, en ningún sentido, un pronunciamiento ni criterio sobre la aplicabilidad de otras normas que no hayan sido sujeto de análisis del presente informe” (el resaltado me corresponde).

El criterio jurídico del GADM Santo Domingo, además de las normas señaladas por la consultante, refirió los artículos 82 y 229 de la CRE; 274 del COESCOP; 1 del Decreto Ejecutivo No. 519; y, 1 del CC; con base en lo cual precisó que:

“Es necesario dejar constancia que la normativa legal general, es de alcance en toda la jurisdicción del territorio nacional, bajo esta lógica, debe ser cumplida de manera literal por quienes estamos sujetos al imperio de la Ley; en el caso que nos ocupa, si bien el BCBSD está revestido de autonomía administrativa y financiera, esta particularidad debe ser entendida como la capacidad que tiene para tomar sus propias decisiones, pero siempre dentro del marco constitucional y legal.

Ahora bien, el Benemérito Cuerpo de Bomberos de Santo Domingo - BCBSD, está supeditado a lo prescrito en el artículo 1 del Reglamento Sustitutivo de Adquisición de Vehículos para las Instituciones del Estado, por cuanto esta disposición con claridad meridiana hace referencia que rige para todos los ‘(...) los dignatarios, autoridades, funcionarios, empleados y servidores de las instituciones de la Administración Pública Central e Institucional, empresas públicas, y las autoridades, administradores y empleados (...)’, de tal manera que, al estar el BCBSD representado legalmente por una autoridad, funcionario, empleado, servidor o administrador, que se enmarca en lo ordenado en el

artículo 229 de la Norma Suprema, no amerita realizar una consulta para dilucidar lo que está claramente establecido en el marco legal vigente; más aún, cuando la disposición invocada no señale excepción alguna para cierto tipo de instituciones para determinadas autoridades que representan una institución pública” (énfasis añadido).

El criterio jurídico del SERCOP, en adición a las normas citadas por la consultante, refirió los artículos 288 de la CRE; 14, 28, 67, 68 y 69, numeral 1, del COA; 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁹ (en adelante, “LOGJCC”); 1, 3 y 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹⁰ (en adelante, “LOSNCNCP”); 2 del Reglamento a la LOSNCNCP¹¹ (en adelante, “RGLOSNCNCP”); 1, 4 numeral 5 del Decreto Ejecutivo No. 519; 43 de la LDCI; y, 44 del Reglamento de la LDCI¹² (en adelante, “RLDCI”); con fundamento en lo que analizó y concluyó:

“CUARTO. - ANÁLISIS JURÍDICO

4.1 Consideraciones Preliminares

(...)

31. Todas las instituciones del sector público se encuentran sujetas a la LOSNCNCP, de acuerdo a su art. 1. Es claro entonces que el BCBSD al ser una entidad del sector público, aunque sea descentralizado, está sujeto a la LOSNCNCP para realizar sus procedimientos de contratación.

32. Una vez establecida esta regla general, es importante señalar que la norma consultada fue emitida previo a la vigencia del COESCOP. En consecuencia, a la fecha de su expedición, todavía se encontraban plenamente vigentes las disposiciones de la Ley de Defensa Contra Incendios (en adelante, ‘LDCI’) y su Reglamento General de aplicación (en adelante, ‘RGLDCI’), mismos que definían a los cuerpos de bomberos como entidades adscritas al entonces Ministerio de Bienestar Social.

(...)

36. Es decir, no existe una contradicción per se entre el art. 1 del RAV y su art. 4 numeral 5, sino que el presupuesto de hecho (adquisición realizada por un cuerpo de bomberos, como entidad adscrita a un gobierno autónomo descentralizado) no está expresamente contemplada en el ámbito de aplicación de la norma.

4.2. De las lagunas jurídicas

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

¹⁰ LOSNCNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.

¹¹ RGLOSNCNCP, publicada en el Noveno Suplemento del Registro Oficial 153 de 28 de octubre de 2025.

¹² RGLDCI, publicada en el Registro Oficial No. 834 de 17 de mayo de 1979.

(...)

40. En ese orden de ideas, la doctrina igualmente es clara al señalar que existen varias maneras de resolver una anomia, particularmente: 'Entre las técnicas interpretativas idóneas para prevenir las lagunas (sin pretender ofrecer un elenco completo) se pueden mencionar: la interpretación extensiva y la interpretación evolutiva. (/) a) Se llama **extensiva** aquella interpretación que extiende el significado prima facie de la disposición, de forma que se incluyan en su campo de aplicación también supuestos de hecho que, según la interpretación literal, [n]o estarían contemplados. De este modo, es posible reconducir bajo el dominio de una norma también supuestos de hecho que, en caso contrario, quedarían totalmente privados de regulación jurídica. (/) b. La interpretación **evolutiva** es aquella que tiende a adaptar las viejas (o relativamente viejas) leyes a situaciones nuevas, no previstas por el legislador histórico. También de este modo es posible reconducir bajo el dominio de una norma supuestos de hecho que, en caso contrario, quedarían totalmente privados de regulación jurídica.' (Guastini 1999, §5, p.447) [Énfasis agregado]

41. Del examen realizado al art. 1 del RAV, se desprende que usando la interpretación literal de la norma la adquisición de vehículos por parte de los cuerpos de bomberos quedaría sin una regulación que permita llevar a cabo dichas adquisiciones. Esto debido a que el RAV es un complemento directo de las disposiciones de la LOSNCP y del RGLOSNCP. En consecuencia, ante la existencia de una anomia corresponde utilizar los métodos de interpretación previstos en la normativa vigente, particularmente, la LOGJCC.

42. La LOGJCC dispone respecto a la interpretación evolutiva de las normas prescribe que estas: '(...) se entenderán a partir de las cambiantes situaciones que ellas regulan, **con el objeto de no hacerlas inoperantes o ineficientes o de tornarlas contrarias a otras reglas o principios constitucionales.**' [Énfasis agregado]

(...)

QUINTO.- CONCLUSIONES

46. El Reglamento de Adquisición de Vehículos es una norma de carácter reglamentario, emitido por el Ejecutivo, que establece las condiciones específicas para la adquisición de distintas clases de vehículos por parte de las Entidades Contratantes.

47. Al momento de la emisión del Reglamento de Adquisición de Vehículos, los Cuerpos de Bomberos eran entidades dependientes del Ministerio de Bienestar Social, situación que cambió al momento de emitirse el COESOP.

48. Prima facie, existe una anomia respecto al ámbito de aplicación del RAV, debido a que

la interpretación literal de dicha disposición establece su aplicación a las entidades del gobierno central, a las empresas públicas creadas de conformidad con la ley y a las personas jurídicas privadas donde el estado tenga participación mayoritaria. En consecuencia, al existir una anomia, la LOGJCC establece claramente los mecanismos aplicables para interpretar la norma.

SEXTO. - PRONUNCIAMIENTO

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

- 1. El Reglamento Sustitutivo de Adquisición de Vehículos para las Instituciones del Estado, emitido mediante Decreto Ejecutivo Nro. 519 de 22 de octubre de 2010, es una norma conexas a la LOSNCP y al RGLOSNCP, que se encuentra actualmente vigente.*
- 2. El Reglamento Sustitutivo de Adquisición de Vehículos para las Instituciones del Estado dispone expresamente que su ámbito de aplicación comprende: ‘(...) los dignatarios, autoridades, funcionarios, empleados y servidores de las instituciones de la Administración Pública Central e Institucional, empresas públicas, y las autoridades, administradores y empleados de las entidades de derecho privado en las cuales el Estado tenga participación mayoritaria’.*
- 3. Tras la aprobación del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, mediante Suplemento del Registro Oficial Nro. 19 de 21 de junio de 2017, los cuerpos de bomberos pasaron de depender de la Administración Pública Central a: ‘(...) los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos’.*
- 4. La LOGJCC, en su artículo 3, establece los métodos de interpretación aplicables, en particular el método evolutivo.*

50. *Sin perjuicio de ello, ninguna de las disposiciones de la LOSNCP, del RGLOSNCP o de su normativa conexas deben entenderse como una habilitación a las entidades contratantes para eludir las obligaciones derivadas de los procedimientos de contratación pública o excepciones a las obligaciones legalmente establecidas.*

51. *Del mismo modo, ninguna de las disposiciones precitadas debe entenderse como consentimiento o aquiescencia del SERCOP, respecto a de errores u omisiones en la tramitación de los procedimientos por parte de las Entidades Contratantes. Sino que deben entenderse en armonía con los principios de la LOSNCP y las obligaciones de los actores del SNCP”.*

De los criterios emitidos por el consultante y las entidades consultadas se advierten tres posiciones. Por una parte, la entidad consultante y el MPCEIP consideran que, a partir de la vigencia del artículo 140.1 del COOTAD y 274 del COESCOP, los cuerpos de bomberos, al constituirse en entidades adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa, quedaron excluidos del ámbito de aplicación previsto en el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 519. De otro lado, la AME y el GADM Santo Domingo concluyen afirmativamente que el referido Reglamento es aplicable, aunque por vías distintas: el GADM Santo Domingo considera que los CB se encuentran inmersos directamente dentro del ámbito literal del artículo 1, mientras que la AME considera que la remisión expresa del artículo 4 prevalece, por especialidad, sobre la disposición general del artículo 1. Finalmente, el SERCOP no llega a una conclusión afirmativa o negativa sobre la aplicabilidad del Reglamento: identifica una anomia respecto de su ámbito de aplicación y señala el método de interpretación evolutiva previsto en el artículo 3 de la LOGJCC como herramienta disponible para resolverla, sin pronunciarse finalmente sobre el resultado de dicha interpretación.

2. Análisis.

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado, el análisis se estructura en tres apartados: *i)* Pronunciamientos previos relacionados con la Autonomía de los Cuerpos de Bomberos, a partir de la vigencia del COESCOP; *ii)* Requerimiento Vehicular de las entidades del Estado y vigencia del Decreto No. 519; *iii)* Métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria; y, principios aplicables a la Administración Pública previstos en el COA.

2.1. Pronunciamientos previos relacionados con la Autonomía de los Cuerpos de Bomberos, a partir de la vigencia del COESCOP.

El artículo 1 del COESCOP dispone que su ámbito de aplicación es 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 contemplan 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.

En este sentido, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 01285, de 31 de octubre de 2018, este organismo se pronunció sobre la aplicación de los artículos 274 del COESCOP y 140 del COOTAD¹³, cuyos textos conservan vigencia y tratan sobre la autonomía administrativa,

¹³ *COOTAD, “Art. 140.- Ejercicio de la competencia de gestión de riesgos.- (Reformado por el Art. 13 de la Ley s/n, R.O. 166-S, 21-I-2014).- La gestión de riesgos que incluye las acciones de prevención, reacción, mitigación, reconstrucción y transferencia, para enfrentar todas las amenazas de origen natural o antrópico que afecten al territorio se gestionarán de manera concurrente y de forma*

financiera, presupuestaria y operativa de los cuerpos de bomberos. Dicho pronunciamiento analizó:

“Con relación a la constitución y naturaleza de los cuerpos de bomberos, el artículo 6 de la Ley de Defensa Contra Incendios establece que son entidades de derecho público y que el Primer Jefe será el representante legal.

(...)

En la sentencia No. 034-17-SIN-CC dictada dentro del caso No. 0013-16-IN de 17 de diciembre de 2017, la Corte Constitucional en relación a la adscripción de los cuerpos de bomberos a los gobiernos autónomos descentralizados se ha pronunciado en los siguientes términos.

‘(...) la adscripción del cuerpo de bomberos a la municipalidad nace de la voluntad del legislador, quien en consideración a la existencia de una estrecha relación de finalidades, en circunstancias excepcionales, ha decidido vincular dichas entidades a fin de que los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendio, así como la prestación de auxilio en situaciones de emergencia, pueda realizarse de la forma más ágil y expedita.

*(...) Desde esta perspectiva es importante enfatizar que la referida adscripción no implica inferencia (sic) alguna, por parte de la autoridad municipal, en el ámbito de los derechos de los miembros de los cuerpos de bomberos. Por tanto, cabe reiterar que **la potestad de gobernar las actividades administrativas, presupuestarias, financieras y operativas de esas entidades, compete ‘con exclusividad a la autoridad bomberil’***

*Según ha concluido la Corte Constitucional, sin perjuicio del carácter de adscritos que corresponde a los cuerpos de bomberos respecto a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, **el gobierno de las actividades administrativas, presupuestarias, financieras y operativas de esas entidades, compete ‘con exclusividad a la autoridad bomberil’***

(...)

articulada por todos los niveles de gobierno de acuerdo con las políticas y los planes emitidos por el organismo nacional responsable, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Los gobiernos autónomos descentralizados municipales adoptarán obligatoriamente normas técnicas para la prevención y gestión de riesgos en sus territorios con el propósito de proteger las personas, colectividades y la naturaleza, en sus procesos de ordenamiento territorial.

Para el caso de riesgos sísmicos los Municipios expedirán ordenanzas que reglamenten la aplicación de normas de construcción y prevención

La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ejercerá con sujeción a la ley que regule la materia. Para tal efecto, los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, quienes funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos”.

Del análisis jurídico efectuado se observa que los artículos 247 del COESCOPE y 140 del COOTAD contemplan la autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa de los cuerpos de bomberos, y al mismo tiempo su adscripción a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, con el objeto de asegurar la coordinación entre las dos entidades públicas, sin que las municipalidades puedan interferir en la autonomía de la institución bomberil, según ha concluido la Corte Constitucional” (el resaltado me corresponde).

En concordancia con lo expuesto, respecto del ejercicio de la autonomía financiera y del presupuesto de los Cuerpos de Bomberos, la Corte Constitucional, en sentencia No. 012-18-SIN-CC, de 27 de junio de 2018, señaló:

"En tales términos, se deduce que tanto la personalidad jurídica como la personería jurídica, que nacen de la ley, le otorgan autonomía a una persona jurídica, en este caso, al cuerpo de bomberos, lo cual le permite entablar relaciones jurídicas por sí misma, en observancia a la Constitución y a la ley que la regula, las cuales marcan los alcances y límites de dicha autonomía. Para el efecto, el cuerpo de bomberos necesita de la representación de un órgano conformado por personas naturales de su propio seno.

(...)

En tal virtud, el artículo 39 de la Ley de Defensa contra Incendios determina que los consejos provinciales y los concejos municipales fijen en sus presupuestos anuales las asignaciones indispensables para ayudar al desarrollo de los cuerpos de bomberos de sus respectivas jurisdicciones, pudiendo además, donar a los cuerpos de bomberos, inmuebles adecuados para cuarteles y otras dependencias.

(...)

En definitiva, la autonomía administrativa, presupuestaria, financiera y operativa de la que gozan los cuerpos de bomberos se refiere al ejercicio de todas aquellas potestades y funciones inherentes a su propia organización, sin injerencias o intervenciones por parte de otras autoridades públicas; así como la facultad de manejo, administración y disposición de los recursos previamente asignados, de conformidad con las disposiciones constitucionales pertinentes y la ley que regula la materia.

No obstante, es oportuno precisar que si bien, los cuerpos de bomberos gozan de autonomía en los términos que quedan expuestos, la misma debe ser ejercida en estricta observancia a sus atribuciones, competencias y de manera responsable, a fin de satisfacer las expectativas que la ciudadanía demanda de esta institución, pues, no se debe olvidar que la obligación de brindar la seguridad a los ciudadanos recae sobre el

Estado, quien lo realiza por medio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados y de los Cuerpos de Bomberos.

Siendo así, los cuerpos de bomberos están en la obligación de responder por sus decisiones autónomas, como son la incorporación de nuevos voluntarios, la capacitación y entrenamiento de los bomberos, la elección de sus autoridades, la aplicación de disciplina, la administración de sus recursos, las decisiones táctico- operativas, entre otras” (el resaltado me corresponde).

Al respecto, el artículo 281 del COESCOP establece que cada Cuerpo de Bomberos contará con un Comité de Administración y Planificación de los Cuerpos de Bomberos¹⁴ y, entre sus atribuciones, el artículo 282 ibidem prevé que les corresponde:

- “1. Aprobar la planificación estratégica institucional, el presupuesto institucional y sus reformas;*
- 2. Supervisar la gestión administrativa y económica de la institución;*
- 3. Aprobar los valores económicos que recibirá el cuerpo de bomberos conforme a la normativa vigente;”*

Por su parte, el artículo 36 de la LDCI determina que “*Los fondos públicos de que disponen los cuerpos de bomberos no podrán ser suprimidos ni disminuidos sin la respectiva compensación*” y establece la prohibición de privar a los Cuerpos de Bomberos (en adelante, “CB”) de “*los bienes, vehículos, equipos, implementos y materiales de que disponen, ni distraerlos de sus finalidades específicas*”, salvo la excepción prevista en esa norma.

De lo expuesto se desprende que, *i)* el COESCOP regula la organización y funcionamiento de los Cuerpos de Bomberos del país, y que estos son entidades adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, cuentan con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa; *ii)* la Corte Constitucional desarrolló los parámetros del ejercicio de la autonomía de los CB y determinó la importancia de que los mismos cuenten con un patrimonio propio; *iii)* el Comité de Administración y Planificación es el órgano encargado de aprobar la planificación estratégica, el presupuesto institucional, sus reformas y supervisar la gestión administrativa y económica de los CB, en concordancia con lo previsto en el artículo 36 de la LDCI; y, *iv)* la LDCI establece la prohibición de privar a los CB de sus recursos.

¹⁴ COESCOP, “Art. 281.- Comité de Administración y Planificación. - (Sustituido por la Sentencia 012-18-SIN-CC, 27-VI-2018, www.corteconstitucional.gob.ec).- Cada Cuerpo de Bombero contará con un Comité de Administración y Planificación integrado por:

a) La máxima autoridad del Cuerpo de Bomberos, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente;
b) El servidor responsable de la Unidad de Planificación del Cuerpo de Bomberos o en caso de no haberlo, la máxima autoridad del nivel técnico operativo de dicha entidad;
c) El concejal que presida la Comisión relacionada con los Cuerpos de Bomberos; y,
d) El servidor responsable de la Unidad de Planificación o el funcionario de la Unidad de Gestión de Riesgo del Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano.
Su funcionamiento operativo se establecerá en la normativa que para el efecto apruebe el Comité”.

2.2. Requerimiento Vehicular de las entidades del Estado y vigencia del Decreto No. 519.-

Es importante señalar que el artículo 226 de la CRE dispone que *“Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley.”*

Por otra parte, el Decreto No. 519, en sus considerandos segundo y cuarto¹⁵, señala dos antecedentes históricos a la expedición de esa norma que, a la presente fecha, se encuentran derogados: i) la Ley de Fomento Industrial¹⁶; y, ii) el Reglamento de adquisición de vehículos para las instituciones del Estado¹⁷. Asimismo, por disposición del artículo 6 de la LDCI, a la fecha de expedición del Decreto No. 519, los CB eran entidades de Derecho Público *“adscritas al Ministerio de Bienestar Social”*.

En este contexto, el Decreto No. 519 determina, en su artículo 1, que se sujetarán a las disposiciones de ese reglamento,

“los dignatarios, autoridades, funcionarios, empleados y servidores de las instituciones de la Administración Pública Central e Institucional, empresas públicas, y las autoridades, administradores y empleados de las entidades de derecho privado en las cuales el Estado tenga participación mayoritaria” (énfasis añadido).

El numeral 5 del artículo 4 del Decreto No. 519 indica:

“Art. 4.- Clasificación vehicular.- Para homologar el parque automotor estatal, la clasificación de los vehículos se establecerá por:

(...)

¹⁵ Decreto No. 519, *“Que el artículo 18 de la Ley de Fomento Industrial, en concordancia con las normas de la Ley de Fomento de la Industria Automotriz, establece que el Gobierno Nacional, las instituciones de derecho público y privado con finalidad social o pública y todas las demás que gocen de algún beneficio estatal, provincial, municipal, o que participen de fondos públicos, se abastecerán obligatoriamente con productos de la industria nacional;*

(...) Que mediante Decreto Ejecutivo No. 1117 de 29 de mayo del 2008, publicado en el Registro Oficial No. 358 de 12 de junio del 2008, se expidió el Reglamento de adquisición de vehículos para las instituciones del Estado, reformado mediante decretos ejecutivos Nos. 1883 de 7 de agosto de 2009, publicado en el Registro Oficial No. 358 de 21 de agosto del 2009 y 236 de 28 de enero del 2010, publicado en el Registro Oficial No. 127 de 10 de febrero del 2010; y,”.

¹⁶ Norma derogada por la letra a) de las Disposiciones Derogatorias del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre de 2010 **“DISPOSICIONES DEROGATORIAS (...)** Salvo lo establecido en las Disposiciones Transitorias, a partir de la fecha de vigencia de este Código, queda derogadas todas las normas en cuanto se opongan a las disposiciones de este Código. Adicionalmente, se derogan expresamente las siguientes normas: a. La Codificación No. 2006-004 a la Ley de Fomento Industrial, publicada en el Registro Oficial No. 269 de 12 de mayo de 2006;”

¹⁷ Norma derogada por el artículo 8 del Decreto 519 *“Art. 8.- Deróguese el Decreto Ejecutivo No. 1117 de 29 de mayo del 2008, publicado en el Registro Oficial No. 358 de 12 de junio del 2008, mediante el cual se expidió el Reglamento de adquisición de vehículos para las instituciones del Estado, y sus reformas expedidas mediante decretos ejecutivos Nos. 1883 de 7 de agosto del 2009, publicado en el Registro Oficial No. 358 de 21 de agosto del 2009 y 236 de 28 de enero del 2010, publicado en el Registro Oficial No. 127 de 10 de febrero del 2010”.*

5. Aplicación Especial.- *En estos vehículos, se contempla los que se requieren para actividades específicas, con equipamiento adecuado a su operación, entre otros se señalan sin que la ejemplificación signifique limitación de ninguna especie: ambulancias, motobombas, camiones, plataformas, grúas, canastillas, montacargas, que están destinados a usuarios tales como: Cuerpo de Bomberos, Fuerzas Armadas, Ministerio de Salud Pública, IESS, Policía Nacional, Empresas de Telecomunicaciones, Empresas Eléctricas, Empresas de Agua Potable, entre otros.*

Para los vehículos de esta categoría, de no existir producción nacional, se preferirá, en su orden, a la producción subregional andina, luego la de los países con los cuales se mantenga acuerdos comerciales en materia de vehículos y finalmente la de terceros países.

En el caso de verificarse la no producción nacional, subregional y de los países con los cuales se mantenga acuerdos comerciales, la entidad dará preferencia a los vehículos de bajo consumo de combustible y de emisiones de gases que cumplan las normas de protección del medio ambiente”.

El artículo 6 de la LDCI, vigente a la fecha de expedición del Decreto No. 519, disponía que “*Los cuerpos de bomberos son entidades de Derecho Público adscritas al Ministerio de Bienestar Social. El Primer Jefe de cada cuerpo de bomberos será el representante legal y el ejecutivo de la Institución (...)*”. Bajo esa adscripción, los CB formaban parte de la Administración Pública Central, en los términos que la definía ERJAFE, cuyo artículo 2 incluye a “*Los Ministerios de Estado y los órganos dependientes o adscritos a ellos*”.

Esa adscripción, sin embargo, se encuentra hoy tácitamente derogada. El artículo 37 del Código Civil dispone que la derogación “*es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior*”, agregando el artículo 38 ibidem que dicha derogación “*puede ser total o parcial*”.

El artículo 140.1 del COOTAD, posterior a la LDCI, dispone que “*los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, quienes funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa*”; y, el artículo 274 del COESCOP, igualmente posterior, confirma que los CB “*son entidades de derecho público adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos*”, dotadas de “*patrimonio y fondos propios, personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa*”. Por ende, al ser el COOTAD y el COESCOP leyes orgánicas, de superior jerarquía frente a la LDCI, y, además, posteriores a ella, la adscripción de los CB al entonces Ministerio de Bienestar Social que preveía el artículo 6 de la LDCI resulta incompatible con su actual adscripción a los gobiernos autónomos descentralizados, configurándose, de esta manera, la derogación tácita prevista en el artículo 37 del Código Civil.

De otro lado, el artículo 45 del COA dispone que la Administración Pública Central comprende “1. La Presidencia y Vicepresidencia de la República; 2. Los ministerios de Estado; 3. Las entidades adscritas o dependientes; 4. Las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central”. En términos concordantes, el artículo 2 del ERJAFE precisa que la Administración Pública Institucional de la Función Ejecutiva está integrada por las personas jurídicas del sector público “adscritas a la Presidencia de la República, a la Vicepresidencia de la República o a los ministerios de Estado”, o cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, “por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores que integran la Administración Pública Central”; añadiendo su artículo 7 que dicha Administración Institucional exige que se indique expresamente “el Ministerio o el ente seccional autónomo al cual se adscriben”.

De lo expuesto se desprende que: *i)* en el marco de la política económica y fiscal del Estado, corresponde a este incentivar la producción nacional y su priorización en las compras públicas, con sujeción a los principios que las rigen; *ii)* al momento de expedición del Decreto No. 519, los Cuerpos de Bomberos formaban parte de la Administración Pública Central, por su adscripción al entonces Ministerio de Bienestar Social conforme al artículo 6 de la LDCI; y, *iii)* dicha adscripción se encuentra tácitamente derogada por los artículos 140.1 del COOTAD y 274 del COESCOP, de superior jerarquía y posteriores a la LDCI, que adscriben actualmente a los CB a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

2.3. Métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria; y, principios aplicables a la Administración Pública previstos en el COA.-

En este contexto, el artículo 3 de la LOGJCC, que contiene los métodos y reglas de interpretación jurídica constitucional y ordinaria, señala, entre otras:

“1. Reglas de solución de antinomias.- Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior.

(...)

7. Interpretación literal.- Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación”.

En concordancia, el numeral 1 del artículo 18 del Código Civil prevé que “Cuando el sentido de la ley es claro, se atenderá su tenor literal”.

En el presente caso, corresponde aplicar la norma jerárquicamente superior, especial y posterior, conforme al numeral 1 del artículo 3 de la LOGJCC (esto es, el régimen del COOTAD y el COESCOP). Por lo tanto, siendo los CB entidades adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos y no: a) a la Presidencia, Vicepresidencia; b) a un ministerio de Estado; c) constituyen empresas públicas creadas conforme a la Ley Orgánica de Empresas Públicas; y, d) son entidades de derecho privado con participación estatal mayoritaria, éstos no se encuadran en los supuestos previstos en el artículo 1 del Decreto No. 519. En consecuencia, los CB no se encuentran obligados a aplicar el Decreto No. 519.

La mención expresa a los CB en el numeral 5 del artículo 4 del mismo Decreto no altera esta conclusión. Dicha mención fue incorporada en 2010, cuando los CB, por efecto del artículo 6 de la LDCI (derogado tácitamente), sí formaban parte de la Administración Pública Central. Empero, al haberse derogado tácitamente esa adscripción y al haber quedado los CB, en cumplimiento de lo previsto en el COOTAD y el COESCOP, fuera del ámbito subjetivo que delimita el artículo 1 del Decreto No. 519, la referencia del mencionado artículo 4, numeral 5, constituye un vestigio normativo de una situación jurídica ya superada, que no puede, por sí sola, sostener la aplicación de un reglamento cuyo ámbito de aplicación no comprende a los CB.

Sin perjuicio de lo expuesto, la inaplicabilidad del Decreto No. 519 no exime a los Cuerpos de Bomberos de la sujeción a la LOSNCP. Así, el artículo 1 de la LOSNCP dispone que su ámbito comprende a *“cualquier organismo o dependencia que forme parte del sector público conforme el artículo 225 de la Constitución de la República”*, categoría dentro de la cual se encuentran los CB, conforme al artículo 274 del COESCOP, en su calidad de entidades de derecho público. En consecuencia, los CB, para la adquisición de sus vehículos, se sujetan al régimen general de la LOSNCP y su Reglamento General, sin que les resulten aplicables las reglas específicas de clasificación y homologación vehicular que establece el Decreto No. 519.

De lo expuesto se desprende que: *i)* según las reglas de solución de antinomias y de interpretación literal previstas en el artículo 3 de la LOGJCC y en el artículo 18 del Código Civil, corresponde atenderse al tenor literal del artículo 1 del Decreto No. 519, que no incluye a los CB; y, *ii)* la exclusión del Decreto No. 519 no exime a los CB de su sujeción a la LOSNCP.

3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 6 de la Ley de Defensa Contra Incendios; 37 y 38 del Código Civil; 140.1 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; 274 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público; y, 1 y 4, numeral 5, del Reglamento Sustitutivo de Adquisición de Vehículos para las Instituciones del Estado, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 519, el Reglamento Sustitutivo de Adquisición de Vehículos para las

Instituciones del Estado no resulta aplicable ni de obligatorio cumplimiento para los Cuerpos de Bomberos.

Lo anterior obedece a que los Cuerpos de Bomberos se encuentran adscritos – actualmente – a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos y ya no al entonces Ministerio de Bienestar Social, que pertenecía a la Administración Pública Central, por ende, se encuentran fuera del ámbito de aplicación previsto en el artículo 1 del Reglamento antes indicado.

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,



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**RODRIGO IVÁN
CONSTANTINE
SAMBRANO**

Rodrigo Iván Constantine Sambrano

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

CC:

Ing. Wilson Erazo Argoti
ALCALDE DEL GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN SANTO DOMINGO

Ing. Yuri Colorado Márquez
PRESIDENTA DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS

Mgs. Nataly Patricia Avilés Pastás
DIRECTORA GENERAL DEL SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Ing. Luis Alberto Jaramillo Granja
MINISTRO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR, INVERSIONES Y PESCA

Dr. Xavier Mauricio Torres Maldonado, Ph.D.
CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 18054

Quito, D.M., 26 de agosto de 2026

Abogado

Luis Alberto Cabezas-Klaere

SUPERINTENDENTE DE COMPAÑÍAS, VALORES Y SEGUROS

Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros

Guayaquil.

De mi consideración:

Mediante oficio No. SCVS-INPAI-2026-00089941-O, de 29 de mayo de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 01 de junio de 2026, se formuló la siguiente consulta:

“¿De conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 1 de la Ley Orgánica del (sic) Servicio de Contratación Pública, el servicio financiero de arrendamiento de casilleros o cajas de seguridad, cuya contratación se regula por las disposiciones especiales contenidas en el Código Orgánico Monetario y Financiero y la Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos, se encuentra excluido del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?”

Al respecto se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, contenido en Memorando No. SCVS-INPAI-2026-0543-M, de 26 de mayo de 2026, suscrito por la Intendente Nacional de Procuraduría y Asesoría Institucional de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante, “SCVS”), citó los artículos 204 y 213 de la Constitución de la República del Ecuador¹, (en adelante, “CRE”); 194 literal d) numeral 4 del Código Orgánico Monetario y Financiero² (en adelante, “COMF”); 1, 6 y la Disposición General Primera de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos³ (en adelante, “Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos”); 1 y 73 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁴ (en adelante, “LOSNCP”); y, 3 y 325 del Reglamento General a Ley Orgánica del Sistema Nacional

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

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

³ Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos, aprobada mediante Resolución No. SB-2017-810, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial No. 123 de 31 de octubre 2017.

⁴ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.395 de 04 de agosto de 2008.

de Contratación Pública⁵ (en adelante, “RGLOSNCP”). Con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

“(…) la naturaleza propia del contrato de arrendamiento de casilleros o cajas de seguridad, obliga a que este servicio sea prestado por las entidades del sistema financiero autorizadas por la Superintendencia de Bancos, bajo las condiciones señaladas en el Código Orgánico Monetario y Financiero y en la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos, con obligaciones contractuales específicas derivadas de la misma norma, entre las cuales se incluyen pagar el canon pactado, no subarrendar, entregar las llaves únicamente a personas autorizadas, notificar la pérdida o sustracción de llaves, la renovación automática del contrato por el pago del canon de arrendamiento, etc.; aspectos que resultan incompatibles con la aplicación del procedimiento general para el arrendamiento de bienes muebles, que de acuerdo con el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, debe contratarse por subasta inversa electrónica, estableciendo en los pliegos respectivos la duración del servicio y las condiciones de su prestación.

Es decir que, el servicio financiero de casilleros o cajas de seguridad se encuentra regulado específicamente por las disposiciones del Código Orgánico Monetario y Financiero y la Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos, siendo el denominado ‘contrato de arrendamiento’ la forma mediante la cual se instrumenta la prestación del mismo; lo cual, conlleva a determinar que la contratación de dicho servicio, podría considerarse excluida del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por cuanto su naturaleza no corresponde al arrendamiento de bienes muebles bajo un régimen general, sino a la prestación de un servicio complementario otorgado por entidades financieras autorizadas por la Superintendencia de Bancos y regulado por disposiciones normativas específicas para su contratación.

En este contexto, resulta aplicable el principio de especialidad, conforme al cual las normas especiales prevalecen sobre las normas de carácter general cuando regulan una materia específica. Por lo tanto, se concluye, al tratarse de una actividad propia del giro ordinario de las entidades financieras autorizadas por la Superintendencia de Bancos, la contratación del servicio de casilleros o cajas de seguridad no constituye un arrendamiento de bienes muebles sujeto a los procedimientos previstos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sino la contratación de un servicio financiero especializado regulado por normas de carácter especial, razón por la cual su contratación se rige por el marco normativo del sistema financiero y por el contrato correspondiente suscrito entre la entidad financiera y el usuario del servicio.

II. Criterio institucional

⁵ RGLOSNCP, publicado en el Noveno Suplemento del Registro Oficial No.153 de 28 de octubre de 2025.

Por las consideraciones expuestas, es criterio de esta Intendencia Nacional de Procuraduría y Asesoría Institucional que el arrendamiento de casilleros o cajas de seguridad constituye un servicio financiero prestado por entidades autorizadas por la Superintendencia de Bancos, cuya contratación se regula por las disposiciones contenidas en el Código Orgánico Monetario y Financiero y la Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos, en virtud de lo cual, de conformidad con el inciso final de artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, dicha contratación se encontraría excluida del ámbito de la mencionada Ley” (subrayado añadido).

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 17054, de 09 de junio de 2026, y No. 17308, de 01 de julio de 2026, este organismo solicitó e insistió, respectivamente, al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Este requerimiento fue atendido a través del oficio No. SERCOP-CGAJ-2026-0247-OF, de 10 de julio de 2026, ingresado en el correo institucional de este organismo el mismo día, al cual se adjuntó el Informe Jurídico No. DALP-2026-RO-PGE-17054-017-I, de 2 de julio de 2026, suscrito por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica de dicha entidad.

El informe jurídico del SERCOP, además de las normas señaladas por la consultante, citó los artículos 82, 225, 226, 227, 288, 309 y 425 de la CRE; 14, 18 y 28 del Código Orgánico Administrativo⁶ (en adelante, “COA”); 18 del Código Civil⁷ (en adelante, “CC”); 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁸ (en adelante, “LOGJCC”); 1, 2, 140, 160 y 163 del COMF; 1 numeral 1, 3, 6, 9 y 38 numeral 7 del LOSNCP y 2, 147, y 148 del RGLOSNCP. Con estos fundamentos analizó y concluyó lo siguiente:

“V RESPUESTA

52. *En virtud del principio de colaboración consagrado en el COA, la CGAJ emite la siguiente respuesta al oficio remitido por la PGE:*

a. *De conformidad con el art. 163 del Libro I del COMF, el sistema financiero se divide en el sector financiero público, el sector financiero privado y el sector financiero popular y solidario.*

b. *De conformidad con el art. 194.1.4 ibídem, el servicio de arrendamiento de casilleros y cajas de seguridad corresponde a una operación contingente de las entidades financieras.*

c. *Las operaciones contingentes, por su naturaleza, se encuentran incluidas en la*

⁶ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 de 07 de julio de 2017.

⁷ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.46 de 24 de junio de 2005.

⁸ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52 de 22 de octubre de 2009.

actividad financiera de las instituciones del sistema financiero, de acuerdo a lo (sic) las disposiciones contenidas en el art. 140 ibidem.

d. La actividad financiera corresponde al giro específico del negocio de las instituciones del sector financiero público, cuya regulación se encuentra en la primera fracción del numeral 7 del art. 38 de la LOSNCP.

e. Existe una remisión normativa expresa en el primer párrafo del art. 38 al RGLOSNC, por lo que el legislador delegó al ejecutivo para que determine la regulación específica de dicho tipo de contrataciones.

f. El art. 147 del RGLOSNC excluye la aplicación de la LOSNCP y del mismo Reglamento al giro específico del negocio de las instituciones financieras.

g. En consecuencia, conforme al art. 38 numeral 7 de la LOSNCP, así como al art. 147 del RGLOSNC, el servicio de arrendamiento de casilleros y cajas de seguridad está excluido de la aplicación de la LOSNCP.

h. Adicionalmente, conforme al art. 148 del RGLOSNC, las contrataciones ajenas al giro específico de la institución financiera necesariamente se deberán llevar a cabo: ‘(...) siguiendo los procedimientos generales o especiales contemplados en su normativa propia y específica’, por lo que tampoco deben observar las disposiciones contenidas en la LOSNCP ni el RGLOSNC” (énfasis añadido).

De lo antes transcrito se desprende que tanto la SCVS como el SERCOP coinciden en señalar que el servicio de arrendamiento de casilleros o cajas de seguridad constituye una actividad propia del giro específico del negocio de las entidades del sistema financiero autorizadas por la Superintendencia de Bancos, por lo que este servicio no se sujeta al ámbito de aplicación de la LOSNCP.

2. Análisis. –

El 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 inciso final ibidem prevé expresamente que: “**No estarán sujetos al ámbito de aplicación de esta Ley, exclusivamente las contrataciones que otras leyes exceptúen de forma expresa**” (énfasis añadido).

Respecto de la naturaleza del arrendamiento de bienes muebles, el artículo 325 del RGLOSNC dispone que “El arrendamiento de bienes muebles será considerado como un servicio en el que toda entidad contratante está obligada a utilizar el procedimiento de subasta inversa

electrónica”. Para tal efecto, en el pliego correspondiente se deberán detallar las especificaciones y características técnicas del bien, así como la duración del servicio y las condiciones específicas de su prestación.

Ahora bien, en relación con las instituciones financieras, el artículo 1 del COMF establece que su objeto es **“regular los sistemas monetario y financiero, así como los regímenes de valores y seguros del Ecuador”**. A su vez, el artículo 2 ibidem señala que este código **“establece el marco de políticas, regulaciones, supervisión, control y rendición de cuentas que rige los sistemas monetario y financiero, así como los regímenes de valores y seguros, el ejercicio de sus actividades y la relación con sus usuarios”** (énfasis añadido).

En ese orden de ideas, el artículo 143 del COMF define a la Actividad Financiera como el conjunto de:

“(…) operaciones y servicios que están vinculados con flujos o riesgos financieros; y que, se realiza de forma habitual, por las entidades que conforman el sistema financiero, de valores y de seguros, previa autorización de los organismos de control, utilizando, a cualquier título, recursos de terceros para operaciones de crédito; inversión en valores de renta fija o renta variable; servicios de seguros; servicios o instrumentos de manejo y protección de riesgo; servicios de compra venta, intermediación o suscripción de valores; así como para otras operaciones que defina la Junta de Política y Regulación Financiera en función del desarrollo o innovación del mercado de servicios financieros, de valores y seguros. Las actividades financieras son un servicio de orden público, reguladas y controladas por el Estado” (énfasis añadido).

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 194 del COMF, las entidades financieras del sector financiero público y privado podrán realizar: **“a. Operaciones activas; b. Operaciones pasivas; c. Operaciones contingentes, y, d. Servicios”**. Dentro de las operaciones financieras de “servicios” se incluye expresamente la siguiente:

“4. Recibir y conservar objetos, muebles, valores y documentos en depósito para su custodia y arrendar casilleros o cajas de seguridad para depósitos de valores” (énfasis añadido).

En concordancia con lo anterior, la Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos, Libro Primero, Tomo II, en su Título VIII **“DE LAS OPERACIONES”**, Capítulo IV: **“NORMAS PARA EL ARRENDAMIENTO Y MANEJO DE CASILLEROS O CAJAS DE SEGURIDAD”**, regula el arrendamiento y manejo de casilleros o cajas de seguridad. Así, su artículo 1 dispone:

“Las entidades de los sectores financieros público y privado podrán establecer y mantener el servicio de casilleros o cajas de seguridad para depósitos de valores por parte de sus clientes, para lo cual suscribirán un contrato de arrendamiento, que se registrará por

las disposiciones legales aplicables, así como las del presente capítulo, que se entenderán incorporadas y formarán parte integrante del contrato.

El arrendamiento de un casillero o caja de seguridad se regirá por las disposiciones que consten de los respectivos contratos escritos de arrendamiento, por las del presente capítulo y por las legales.”

En este marco, el artículo 3 de la Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos dispone que *“El arrendatario recibirá el casillero o caja de seguridad vacío y en perfecto estado de funcionamiento, y sólo tendrá acceso a ellos en los días y horas en que la entidad financiera se encuentre abierta al público”,* cumpliendo con la *“identificación, registro de firmas y más que se fijen en el contrato”*.

Por su parte, el artículo 6 ibidem establece que el arrendatario, al suscribir el contrato de arrendamiento, debe cumplir las siguientes obligaciones:

- “a. A pagar las pensiones de arrendamiento en la forma convenida y por el plazo pactado así como por los períodos de prórroga del contrato, de lo cual hará constancia el comprobante otorgado por la entidad;*
- b. A no subarrendar el casillero o caja;*
- c. A entregar las llaves del casillero o caja sólo a personas debidamente autorizadas para usarlo;*
- d. A notificar de inmediato a la entidad financiera en caso de pérdida o sustracción de las llaves; y,*
- e. A cumplir las demás obligaciones provenientes del contrato”.*

En cuanto a la terminación del derecho de uso, el artículo 9 de la Codificación de Normas de la Superintendencia de Bancos dispone que este concluirá: *“a. Por acuerdo de los contratantes; b. Por el cumplimiento del plazo del contrato y entrega de las llaves; y, c. Por las demás causas que se estipularen en el contrato”*.

Adicionalmente, la Disposición General Primera de las citadas normas prevé la renovación tácita del contrato mediante el pago del canon correspondiente por un nuevo periodo, sin perjuicio de la facultad de la entidad financiera de rechazar dicha renovación cuando lo estime inconveniente para sus intereses. Asimismo, según la Disposición General Tercera ibidem, *“Los casos de duda en la aplicación del presente capítulo, serán absueltos por la Superintendencia de Bancos”*.

Finalmente, es necesario señalar que, según el numeral 1 del artículo 3 de la LOGJCC, “*Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior*”.

Del análisis normativo expuesto se observa que: *i)* el arrendamiento de casilleros o cajas de seguridad constituye un servicio propio de las entidades del sistema financiero, regulado íntegramente por el COMF y por la normativa expedida por la Superintendencia de Bancos, considerado como un servicio de orden público sujeto a regulación especializada, distinta del régimen general de contratación pública; y, *ii)* según las reglas de interpretación y aplicación normativa previstas en la LOGJCC, la normativa sectorial especial de actividades financieras – en este caso, el COMF y la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos – prevalece sobre la normativa general de contratación pública.

3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en el inciso final del artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en concordancia con el artículo 325 de su Reglamento General; los artículos 1, 2, 143 y 194 letra d) numeral 4 del Código Orgánico Monetario y Financiero; y, los artículos 1, 3, 6 y 9 del Capítulo IV, Título VIII de la Codificación de las Normas de la Superintendencia de Bancos, Libro Primero, Tomo II, el servicio de arrendamiento de casilleros o cajas de seguridad constituye una actividad o servicio financiero regulado por su normativa especializada en materia de actividades financieras, y se encuentra excluido del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

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

Atentamente,



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**RODRIGO IVÁN
CONSTANTINE
SAMBRANO**

Rodrigo Iván Constantine Sambrano

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Mgtr. Nataly Patricia Avilés Pastas
Directora General
SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA - SERCOP

Oficio No. 18068

Quito, D.M., 27 de agosto de 2026

Doctor
Saidel Brito Lorenzo
RECTOR
UNIVERSIDAD DE LAS ARTES
Guayaquil.

De mi consideración:

Mediante oficio No. UA-R-2026-0214-O, de 17 de junio de 2026, ingresado en el correo de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformuló la consulta inicialmente planteada en oficio No. UA-R-2026-0196-O, de 27 de mayo de 2026, en los siguientes términos:

“1. ¿Los techos de negociación y la limitación prevista en los artículos 2 y 3 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2015-054 son aplicables, exclusivamente, en el marco de procesos de negociación para la suscripción de contratos colectivos de trabajo, contratos individuales de trabajo y actas transaccionales, o rigen también para la determinación o reconocimiento de derechos laborales en aplicación del principio de primacía de la realidad?”

2. ¿Las tablas de salarios mínimos sectoriales y tarifas aprobadas por el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, contenidas en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2024-301, pueden ser utilizadas por las entidades públicas sujetas al Código del Trabajo, con carácter orientador y no vinculante, como referente técnico para la determinación de la remuneración base cuando una denominación no se encuentre prevista en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2015-054, no obstante lo dispuesto en el artículo 117 del Código del Trabajo?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico No. UA-CAJ-2026-0003-I, de 15 de junio de 2026, suscrito por la Coordinadora de Asesoría Jurídica de la Universidad de las Artes (en adelante, “UA”) citó los artículos 82, 226 y 326 numerales 3 y 4 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 5, 7 y 117 del Código del Trabajo² (en adelante, “CT”); 2 y 3 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054³, mediante el cual se expidieron “LOS TECHOS DE NEGOCIACIÓN PARA LA SUSCRIPCIÓN DE CONTRATOS COLECTIVOS DE TRABAJO, CONTRATOS INDIVIDUALES DE TRABAJO Y ACTAS TRANSACCIONALES PARA EL AÑO 2015”; el Anexo 1 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2024-301⁴, a través del cual se fijaron “LOS SUELDOS Y SALARIOS MÍNIMOS SECTORIALES Y LAS TARIFAS PARA

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

² CT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 167 de 16 de diciembre de 2005.

³ Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 491 de 30 de abril de 2015.

⁴ Acuerdo Ministerial No. MDT-2024-301, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 708 de 20 de diciembre de 2024.

EL SECTOR PRIVADO POR RAMAS DE ACTIVIDAD QUE ABARCAN LAS DIFERENTES COMISIONES SECTORIALES”; las Sentencias de la Corte Nacional de Justicia emitidas dentro de los juicios No. 1274-2011 y No. 17731-2015-2101; y, doctrina sobre la teoría del “contrato realidad”. Con estos fundamentos analizó y concluyó lo siguiente:

“(…)

VI. Criterio jurídico institucional

(…)

En este orden de ideas, cuando la adecuación de la denominación de un puesto responde (...) al reconocimiento de derechos derivados de la aplicación del principio de primacía de la realidad y de los principios constitucionales y legales antes referidos, dicha adecuación no se encuentra comprendida dentro del supuesto regulado por los artículos 2 y 3 del Acuerdo Ministerial MDT-2015-054. Por consiguiente, la limitación prevista en el artículo 3 ibidem, relativa a la imposibilidad de percibir incrementos remunerativos respecto de denominaciones no contempladas en dicho Acuerdo, no resulta aplicable cuando lo que persigue es la corrección de una discordancia entre la denominación formal de un puesto y las funciones efectivamente desempeñadas (...).

En cuanto a la utilización de las tablas de salarios mínimos sectoriales y tarifas previstas en el Acuerdo Ministerial MDT-2024-301, el artículo 117 del Código del Trabajo dispone, en efecto, que las revisiones de salarios por sectores o ramas de trabajo que efectúen las Comisiones Sectoriales se refieren exclusivamente a los trabajadores sujetos la Código del Trabajo (...). Dicha disposición delimita el ámbito de aplicación vinculante de tales tablas, en el sentido de que estas no resultan directamente aplicables, por mandato legal, a los trabajadores del sector público sujetos al Código del Trabajo, ni generan por sí mismas derechos remunerativos exigibles en dicho ámbito.

(…)

VII.- Conclusión.-

Por los antecedentes de hecho y de derecho expuestos, se concluye lo siguiente:

a) Los techos de negociación y la limitación previstos en los artículos 2 y 3 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2015-054 son aplicables, exclusivamente, en el marco de procesos de negociación (...); en consecuencia, dichas disposiciones no resultan aplicables cuando la adecuación de la denominación de un puesto responde al reconocimiento de derechos derivados de la aplicación del principio de primacía de la realidad y de los principios constitucionales y legales que rigen la materia laboral.

b) Ante la ausencia de una denominación en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2015 054 que se corresponda con las actividades efectivamente desempeñadas por personal sujeto al Código del Trabajo en el sector público, resulta jurídicamente procedente que las entidades públicas utilicen, con carácter orientador y no vinculante, las tablas de salarios mínimos sectoriales y tarifas aprobadas por el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, contenidas en el Acuerdo Ministerial

Nro. MDT-2024-301, como referente técnico para la determinación de la remuneración base, sin que ello implique su aplicación directa ni vulnere lo dispuesto en el artículo 117 del Código del Trabajo, y sin perjuicio del procedimiento previsto en el artículo 3 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2015-054 ante el Ministerio del Trabajo” (lo subrayado me corresponde).

A fin de contar con mayores elementos de análisis, este organismo solicitó, mediante oficio No. 17209, de 22 de junio de 2026, el criterio jurídico del Ministerio del Trabajo (en adelante, “MDT”). Este requerimiento fue atendido a través del oficio No. MDT-SN-2026-0532-O, de 10 de julio de 2026, ingresado en esta Procuraduría el mismo día.

El criterio jurídico del MDT, además de las disposiciones mencionadas, citó los artículos 3 inciso siguiente al numeral 4, 51 letra a) y 52 letras a) y k) de la Ley Orgánica del Servicio Público⁵ (en adelante, “LOSEP”); 1.2.13 del Decreto Ejecutivo No. 1701⁶; 1 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054; 2, 8, 9 y 10 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2017-0102, que contiene el Instructivo sobre el Procedimiento para la Absolución de Consultas Formales del MDT⁷ (en adelante, “Acuerdo No. 102”); y, 5 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2024-301. Con estos fundamentos concluyó lo siguiente:

“(…)

2. CONCLUSIÓN

“(…)

Por lo expuesto, y en relación a su primera interrogante, es preciso indicar que por principio de legalidad, los techos remunerativos representan a los valores máximos que una institución podría acordar pagar por concepto de remuneración mensual unificada a un trabajador público, de acuerdo a la denominación de puesto que desempeñe; así también, el piso remunerativo corresponderá al salario básico unificado del trabajador privado en general que se encuentre vigente.

En este contexto, y de conformidad con lo dispuesto en el primer inciso del artículo 3 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2015-0054, se precisa que dicha disposición es aplicable exclusivamente cuando una institución requiera incorporar puestos que no se encuentren previstos en la tabla constante en el artículo 2 del referido Acuerdo Ministerial. En estos casos, los servidores que ocupen dichos puestos podrán ser beneficiarios de incrementos remunerativos, conforme a lo establecido en el segundo inciso del citado artículo, siempre que la remuneración resultante no exceda el techo remunerativo fijado para el correspondiente grupo ocupacional.

En relación a su segunda interrogante, es preciso manifestar que la fijación de sueldos y salarios que realice el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, rigen exclusivamente a los sueldos o salarios de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo del sector privado. En tal virtud, para el establecimiento de las remuneraciones mensuales unificadas de los trabajadores bajo el régimen del Código del Trabajo en las instituciones del Estado, se deberá considerar expresamente, lo dispuesto en la normativa que para el efecto haya emitido el Ministerio del

⁵ LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010.

⁶ Decreto Ejecutivo No. 1701, publicado en el Registro Oficial No. 592 de 18 de mayo de 2009.

⁷ Acuerdo No. 102, publicado en el Registro Oficial No. 56 de 14 de agosto de 2017.

Trabajo; siendo para el caso de la consulta, el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2015-0054 vigente a la fecha (...)” (lo subrayado me corresponde).

De lo manifestado se observa que, respecto de la primera pregunta, la UA sostiene que la limitación prevista en el Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054 no resulta aplicable cuando la adecuación de la denominación de un puesto responde al reconocimiento de derechos derivados de la aplicación del principio de primacía de la realidad. Por su parte, el MDT no se pronuncia sobre dicho principio, sino que precisa que el artículo 3 de dicho instrumento es aplicable cuando una institución requiera incorporar puestos que no se encuentran establecidos en la tabla constante en el artículo 2 ibidem, a fin de que los servidores puedan ser beneficiarios de incrementos remunerativos, siempre que no exceda el techo fijado para cada grupo ocupacional.

Sin embargo, con relación a la segunda consulta, la UA difiere del MDT, pues considera procedente que las entidades públicas utilicen, con carácter orientador, las tablas de salarios mínimos sectoriales y tarifas aprobadas por el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios (en adelante, “CNTS”), contenidas en el Acuerdo Ministerial No. MDT-2024-301, sin perjuicio del procedimiento previsto en el artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054. Por su parte, el MDT considera que la fijación de sueldos y salarios que realiza el CNTS rige exclusivamente a los trabajadores sujetos al CT del sector privado, precisando que, para el caso de los trabajadores de las instituciones del Estado, se debe tomar en cuenta lo dispuesto en el Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que tratan las consultas, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* Techos de negociación y la limitación prevista en los artículos 2 y 3 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054; y, *ii)* Salarios mínimos sectoriales y tarifas aprobadas por el CNTS.

2.1. Techos de negociación y la limitación prevista en los artículos 2 y 3 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054.-

El antepenúltimo inciso del artículo 51 de la LOSEP establece que, en las instituciones, entidades y organismos del sector público sujetos al ámbito de esa ley, el porcentaje de incremento de las remuneraciones y cualquier otro beneficio que cause un egreso económico de un ejercicio a otro será como máximo “*el que determine el Ministerio del Trabajo, previo informe favorable del Ministerio de Finanzas respecto de la disponibilidad económica*”.

Al efecto, el Decreto Ejecutivo No. 1701 contempla las limitaciones a la contratación colectiva en el sector público, y el inciso tercero del numeral 1.1 del artículo 1, así como la Disposición Transitoria Primera, incluidos mediante Decreto Ejecutivo No. 225⁸, confieren al MDT competencia para realizar la clasificación del personal de las instituciones del sector público en servidores y obreros.

De otro lado, según lo previsto en el artículo 1 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054, los techos de negociación ahí establecidos “*bajo ningún concepto se entenderán como salarios mínimos o básicos*”. Al efecto, el inciso primero del artículo 2 ibidem agrega que, de acuerdo con el numeral 1.1.1.4. del Decreto Ejecutivo No. 1701, para los puestos que por la naturaleza de las actividades que realizan hayan sido determinados como trabajadores sujetos al ámbito del CT, “*se establecen los siguientes techos de*

⁸ Decreto Ejecutivo No. 225, publicado en el Registro Oficial No. 123 de 4 de febrero de 2010.

negociación para la suscripción de contratos colectivos de trabajo, contratos individuales de trabajo y actas transaccionales”, conforme al cuadro que ahí se detalla.

En este sentido, el inciso primero del artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054 especifica que, en los casos de puestos que no se encuentren considerados en el cuadro del artículo precedente, las instituciones del Estado deberán remitir al MDT, el informe técnico que detalle las actividades que se desarrollan en los mismos, con el porcentaje de tiempo estimado en la ejecución de las actividades, *“para que esta Cartera de Estado realice el análisis técnico correspondiente; y, de ser procedente, incluya dichos puestos en uno de los niveles del Acuerdo Ministerial de techos de negociación”* para los contratos colectivos de trabajo, contratos individuales de trabajo y actas transaccionales (lo subrayado me corresponde). Asimismo, el inciso segundo del citado artículo 3 determina que *“Las denominaciones de puestos que no consten en el cuadro del artículo precedente, no tendrán derecho a percibir incremento alguno en la remuneración mensual unificada”* que actualmente reciben en las instituciones del Estado.

En este contexto, el artículo 13 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054 precisa que, en caso de que se presenten personas cuyas actividades no correspondan a las denominaciones del puesto, *“la institución del Estado a la que pertenezcan, deberá analizar cada caso, a fin de definir correctamente las actividades o cambiar la denominación del puesto si fuera pertinente”*, para que puedan ser incluidos en el listado del artículo 2 del referido Acuerdo y remitir el informe técnico correspondiente para su aprobación al MDT.

De lo expuesto se observa que: *i)* el Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054 establece los techos de negociación para la suscripción de contratos colectivos de trabajo, contratos individuales de trabajo y actas transaccionales; *ii)* en los casos de puestos que no se encuentren considerados en el cuadro del artículo 2 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054, las instituciones del Estado deberán remitir al Ministerio del Trabajo el informe técnico que detalle las actividades que se desarrollan en aquellos, para que el Ministerio de Trabajo realice el análisis técnico correspondiente; y, de ser procedente, incluya dichos puestos en uno de los niveles del Acuerdo Ministerial de techos de negociación para los contratos colectivos de trabajo, contratos individuales de trabajo y actas transaccionales; *iii)* las denominaciones de puestos que no consten en el cuadro del artículo 2 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054 no tienen derecho a percibir incremento en la remuneración mensual unificada que actualmente reciben en las instituciones del Estado; y, *iv)* en caso de que se presenten personas cuyas actividades no correspondan a las denominaciones del puesto, la institución del Estado a la que pertenezcan deberá definir correctamente las actividades o cambiar la denominación del puesto si fuera pertinente para que puedan ser incluidos en el listado del artículo 2 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054, previa aprobación del MDT.

2.2. Salarios mínimos sectoriales y tarifas aprobadas por el CNTS.-

De acuerdo con lo previsto en el inciso segundo del artículo 328 de la CRE *“El Estado fijará y revisará anualmente el salario básico establecido en la ley, de aplicación general y obligatoria”*. En este sentido, el inciso segundo del artículo 117 del CT establece que *“El Estado, a través del Consejo Nacional de Trabajo y Salarios, establecerá anualmente el sueldo o salario básico unificado para los trabajadores privados”*. Al efecto, el inciso final del citado artículo 117 del CT dispone que la fijación de sueldos y salarios que realice el CNTS, *“así como las revisiones de los salarios o sueldo por sectores o ramas de trabajo que propongan las Comisiones Sectoriales, se referirán exclusivamente a los sueldos o salarios de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo del sector privado”*.

Por su parte, el artículo 2 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2024-301 establece que: *“La fijación de sueldos y salarios mínimos sectoriales y tarifas para el sector privado se realizará acorde a las comisiones sectoriales y sus respectivas estructuras ocupacionales”* ahí descritas.

En relación al incremento porcentual para la *“fijación de sueldos y salarios mínimos sectoriales y las tarifas para el sector privado”*, el artículo 3 del citado Acuerdo Ministerial determina que, a partir del 01 de enero de 2025, el incremento porcentual a aplicarse a *“los sueldos y salarios mínimos sectoriales y a las tarifas para el sector privado, que constan en las comisiones sectoriales, será de 2,174% respecto a los del año 2024”*.

El artículo 4 ibidem precisa que: *“La denominación del cargo y actividad deberá ser específica y no general, por lo que esta debe constar en el contrato de trabajo y sus actividades se sujetarán a la misma”*; y, el inciso primero de su artículo 5 determina que, para la estructura ocupacional incluida en las ramas de actividad de las comisiones sectoriales, *“los sueldos y salarios mínimos sectoriales y las tarifas para el sector privado en ningún caso podrán ser inferiores a las establecidas en el presente Acuerdo Ministerial”*, mientras que su inciso segundo prevé:

“De existir cargos que no se encuentren contemplados en las diferentes estructuras ocupacionales por ramas de actividad, los sueldos y salarios mínimos sectoriales y las tarifas en ningún caso podrán ser inferiores a los de menor valor establecidos en cada una de las referidas ramas de actividad. El sector empleador realizará la solicitud incluyendo un informe técnico justificativo dirigido a la Dirección de Política Salarial del Ministerio del Trabajo para la inclusión de los cargos no contemplados en las Comisiones Sectoriales hasta el 30 de junio del año 2025, a efectos de que la Dirección de Política Salarial proceda con el análisis que permita determinar la factibilidad del requerimiento, y de ser procedente será puesto en conocimiento de los delegados de comisiones sectoriales para su respectiva aprobación, actividades que se desarrollarán en el año 2025”.

Ahora bien, como se señaló en el numeral precedente, el ordenamiento jurídico actualmente vigente prevé expresamente un mecanismo para el caso en que una denominación de puesto del sector público no se encuentre contemplada en el artículo 2 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054. Así, el artículo 3 de dicho instrumento establece que las instituciones del Estado deberán remitir al MDT el informe técnico correspondiente para que este evalúe la inclusión del puesto en la tabla del artículo 2. Dicho mecanismo (al igual que el previsto en su artículo 13 para los casos de discordancia entre denominación y funciones) opera dentro del propio ámbito del sector público y es distinto e independiente del régimen de sueldos y salarios mínimos sectoriales aplicable al sector privado que es regulado por el Acuerdo Ministerial No. MDT-2024-301.

De lo expuesto se evidencia que: *i)* corresponde al Estado, a través del CNTS, establecer anualmente el sueldo o salario básico unificado para los trabajadores privados; *ii)* la fijación de sueldos y salarios que realiza el CNTS, así como las revisiones de los salarios o sueldo por sectores o ramas de trabajo que propongan las Comisiones Sectoriales, se deben referir exclusivamente a los sueldos o salarios de los trabajadores sujetos al CT del sector privado; *iii)* a partir del 01 de enero de 2025, el incremento porcentual a aplicarse a los sueldos y salarios mínimos sectoriales y a las tarifas para el sector privado, que constan en las comisiones sectoriales, será de 2,174% respecto a los del año 2024; *iv)* la denominación del cargo y actividad debe ser específica y no general, por lo que esta debe constar en el contrato de trabajo y sus actividades se sujetarán a la misma; *v)* los sueldos y salarios mínimos sectoriales y las tarifas para el sector privado en ningún caso pueden ser inferiores a las establecidas en el Acuerdo Ministerial No. MDT-2024-

301; **vi)** de existir cargos que no se encuentren contemplados en las diferentes estructuras ocupacionales por ramas de actividad, los sueldos y salarios mínimos sectoriales y las tarifas en ningún caso pueden ser inferiores a los de menor valor establecidos en cada una de las ramas de actividad; **vii)** el sector empleador debe realizar la solicitud, incluyendo un informe técnico justificativo, para la inclusión de los cargos no contemplados en las Comisiones Sectoriales; y, **viii)** el régimen de sueldos y salarios mínimos sectoriales para el sector privado es distinto e independiente del previsto para el sector público en el Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054, por lo que el vacío de denominación de un puesto público debe resolverse mediante el mecanismo previsto en su artículo 3.

3. Pronunciamiento.

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 51 de la Ley Orgánica del Servicio Público y 1.1.1.4 del Decreto Ejecutivo No. 1701, y 2 y 3 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054, los techos de negociación y la limitación ahí contemplados son aplicables únicamente a los puestos que se encuentran en la respectiva tabla. No obstante, conforme al artículo 13 del referido Acuerdo, cuando las actividades efectivamente desempeñadas no correspondan a la denominación del puesto, la institución del Estado debe analizar el caso y, de ser pertinente, remitir al Ministerio del Trabajo el informe técnico correspondiente, a fin de que dicha Cartera de Estado apruebe la corrección de la denominación y su inclusión en el listado del artículo 2.

En relación con la segunda consulta se concluye que, según el artículo 117 del Código del Trabajo y los artículos 2, 3, 4 y 5 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2024-301, las tablas de salarios mínimos sectoriales y tarifas aprobadas por el Consejo Nacional de Trabajo y Salarios rigen exclusivamente respecto de los trabajadores sujetos al Código del Trabajo del sector privado. En consecuencia, dichas tablas no resultan aplicables para la determinación de la remuneración base de puestos del sector público.

Para la inclusión de puestos o cargos que no se encuentren contemplados en el artículo 2 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-054, se debe aplicar el procedimiento establecido en el artículo 3 ibidem.

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

Atentamente,



Rodrigo Iván Constantine Sambrano

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Mgs. Cynthia Gellibert Mora
MINISTRA DEL TRABAJO

Oficio No. 18069

Quito, D.M., 27 de agosto de 2026

Doctora

Marcela Luzuriaga Amador

GERENTE GENERAL

EMPRESA PÚBLICA DE PRODUCCIÓN Y DESARROLLO ESTRATÉGICO DE LA
UNIVERSIDAD ESTATAL DE MILAGRO - EPUNEMI
Milagro.

De mi consideración:

Mediante oficio No. EPUNMEI-GG-2026-324, de 3 de junio de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 5 del mismo mes y año, se formuló la siguiente consulta:

“¿La condición de docente de una universidad pública que ostenta el representante legal de una empresa pública, con facultades para celebrar contratos en nombre de esta, configura alguno de los supuestos de prohibición contemplados en los artículos 75 numeral 3 y 76 numeral 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, cuando ambas entidades celebran contratos interadministrativos entre sí?”

Al respecto se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

El informe jurídico de la consultante, contenido en memorando No. EPUNEMI-DAJ-2026-161-M, de 2 de junio de 2025, suscrito por la Directora de Asesoría Jurídica de la Empresa Pública de Producción y Desarrollo Estratégico de la Universidad Estatal de Milagro (en adelante, “EPUNEMI”), citó, en lo principal, los artículos 226, 230, 232, 315, 349 y 355 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 12 y 24 letra b) de la Ley Orgánica del Servicio Público² (en adelante, “LOSEP”); 38, numeral 6, 75, numeral 3, y 76,

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

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

numeral 4, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública³ (en adelante, “LOSNCNCP”); 140 y 338 del Reglamento General a Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁴, (en adelante, “RGLOSNCNCP”); 149 de la Ley Orgánica de Educación Superior⁵ (en adelante “LOES”); 4 y 10 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas⁶ (en adelante, “LOEP”), 19 y 21 del Código Orgánico Administrativo⁷ (en adelante, “COA”); y, 140 del Reglamento de carrera y escalafón del personal académico del sistema de educación superior⁸ (en adelante, “RCEPASES”). Sobre dicha base, manifestó y concluyó lo siguiente:

“ANTECEDENTES

(...)

ANÁLISIS JURÍDICO

(...)

La docencia universitaria constituye una actividad académica de naturaleza formativa, constitucional y legalmente exceptuada de la prohibición de doble remuneración, por tanto no existe incumplimiento normativo por el ejercicio simultáneo de un cargo público en una empresa pública creada por una universidad estatal y el desempeño de la cátedra universitaria como docente en esa misma universidad; la función docente no incide ni interfiere en la gestión administrativa, operativa o decisoria de la empresa pública, ni genera un interés personal contrario al interés general, consecuentemente, la acumulación de funciones resulta jurídicamente procedente y compatible.

Partiendo de esa premisa, la celebración de contratos administrativos que resultan de la ejecución de los procesos de contratación ejecutados al amparo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, -LOSNCNCP-, entre entidades que pertenecen al sector público se encuentran autorizados expresamente cómo (sic) régimen especial, dotándoles de prerrogativas y un tratamiento diferente de los procesos de régimen común, bajo criterios de selectividad es decir contratación directa.

³ LOSNCNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.

⁴ RGLOSNCNCP, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 260 de 8 de abril de 2026 (reformada posterior al ingreso de la consulta el día 31 de julio de 2026).

⁵ LOES, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 298 de 12 de octubre de 2010.

⁶ LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.

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

⁸ RCEPASES, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No.506 de 30 de julio de 2021.

(...)

Las máximas autoridades de las entidades públicas, llámense: rectores, gerentes generales, ministros de estado, directores ejecutivos, etc., así como los servidores públicos que intervengan en el proceso de contratación interadministrativa, no deben estar inmersos en las prohibiciones definidas (sic) en los artículos 75 y 76 de la LOSNCP.

(...)

*El artículo 18 del Código Civil, en su regla 1ª. señala: ‘**Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal, a pretexto de consultar su espíritu**’; en efecto, la disposición del artículo 76 numeral 4 constituye una prohibición lógica y ética de las facultades administrativas. La incompatibilidad entre el abuso del ejercicio del poder y de la finalidad para la cual el poder fue concedido, constituye el fundamento de la prohibición legal de contratar con ‘sí mismo’ por interpuesta persona natural o jurídica o a sus parientes, norma impuesta en general a todos los administradores tanto público como privados. (énfasis corresponde al texto citado)*

Se configura la inhabilidad, cuando cualquier servidor o la máxima autoridad de una entidad pública, llámese ‘universidad estatal’ o ‘empresa pública’, luego de haber actuado un proceso de contratación, se contrata a ‘sí mismo’ por interpuesta persona natural o jurídica, estaría actuando en realidad, por dos personalidades jurídicas inconfundibles: la de la representada, esto es la entidad pública, y la de titular de un derecho propio y particular.

*En aquellos supuestos en los que **las máximas autoridades o los servidores públicos intervienen, directa o indirectamente, en calidad de ‘particulares’ en contratos administrativos de las instituciones a las que representan, se configura un interés personal contrario al interés institucional** que deben salvaguardar en su condición de servidores y funcionarios públicos, esto es, el interés general. En tal contexto, se materializa una inhabilidad o prohibición, en cuanto la entidad pública se ve expuesta al riesgo cierto e inminente de que sus **autoridades o servidores antepongan intereses propios o particulares en detrimento de los intereses de la institución** y de los fines públicos que les corresponde tutelar. (énfasis corresponde al texto citado)*

(...)

CRITERIO INSTITUCIONAL

(...)

La contratación interadministrativa constituye un régimen especial expresamente previsto y autorizado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, cuyo objeto es la articulación de capacidades, recursos y competencias entre entidades del sector público para el cumplimiento de fines estatales y de interés público. En este tipo de contratación no opera la lógica de lucro propia del contratista privado, sino un interés público común y convergente, orientado a la satisfacción de necesidades institucionales y al servicio público, lo cual, por su propia naturaleza, excluye la existencia de beneficios personales o particulares.

El numeral 3 del artículo 75 y el numeral 4 del artículo 76 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establecen las prohibiciones a autoridades o servidores públicos celebren (sic) contratos en los que, actuando como particulares, puedan resultar favorecidos ellos o sus parientes hasta los grados de consanguinidad y afinidad previstos en la ley, por disponer de información privilegiada. No obstante, dicha prohibición resulta inaplicable a los contratos celebrados entre dos entidades públicas en el marco del régimen interadministrativo, en tanto ninguna de ellas actúa como persona natural ni como persona jurídica de derecho privado, ni persigue intereses particulares, sino que intervienen en ejercicio de competencias públicas legalmente atribuidas.

*En los contratos interadministrativos, los servidores públicos de una empresa pública que se encuentren debidamente facultados para suscribir contratos, actúan exclusivamente en representación de la persona jurídica de derecho público a la que pertenecen, bajo criterios objetivos, impersonales y sometidos estrictamente al principio de legalidad. **Su intervención no es intuitu personae, sino de carácter institucional, orientada al cumplimiento de fines públicos previamente determinados, razón por la cual, no se configura incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 3 del artículo 75 y el numeral 4 del artículo 78 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública ni en los artículos 19 y 21 del Código Orgánico Administrativo***” (énfasis añadido).

Con el objeto de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender la consulta, mediante oficios No. 17057, de 9 de junio de 2026, y No. 17315, de 1 de julio de 2026, esta Procuraduría solicitó e insistió al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta.

El SERCOP atendió el requerimiento de este organismo mediante oficio No. SERCOP-CGAJ-2026-0246-OF, de 10 de julio de 2026, ingresado el mismo día en el correo institucional de este organismo, al que adjuntó el informe No. DALP-2026-RO-PGE-17057-077, de 7 de julio de 2026, que, sobre la base de la normativa citada por la consultante, y el pronunciamiento previo de esta Procuraduría contenido en oficio No. 08003, de 19 de febrero de 2020, analizó y concluyó lo siguiente:

“III ANÁLISIS JURÍDICO

5. El artículo 226 de la CRE establece que la actuación pública está ceñida al principio de legalidad, limitando la potestad del servidor a lo expresamente autorizado por la norma. De la misma forma, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, servidores públicos y personas que actúen en virtud de una potestad estatal, ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución, en instrumentos internacionales, en la ley, los principios y en la jurisprudencia aplicable. Para ello, el artículo 230 ibidem, prohíbe de ciertas actuaciones a los servidores públicos; sin embargo, permite la docencia universitaria como excepción al pluriempleo, esta habilitación tiene una naturaleza permisiva orientada al ámbito académico y laboral; en ningún caso constituye una excepción constitucional para eludir los deberes de probidad.

6. Ahora bien, ante este aspecto, el artículo 232 ibidem impone la obligación a los servidores públicos de abstención ante cualquier conflicto de intereses. En consecuencia, si la condición de docente genera un interés, directo o indirecto, material o incluso institucional, que colisione con el ejercicio de la representación legal durante un proceso contractual, la norma constitucional prioriza que prevalezca el deber de abstención, invalidando la pretensión de usar la ‘excepción docente’ como salvaguarda para participar en actos que impliquen un conflicto de interés.

7. En esta situación, se debe observar los principios administrativos contemplados en los artículos 19 y 21 del COA, los cuales son mandatos operativos. En primer lugar, el principio de imparcialidad es una barrera contra el conflicto de interés, ya que bajo el cargo que se ostenta un servidor público debe observar de manera primordial el interés general. En segundo lugar, la ética y probidad imperará bajo diversos principios de los cuales radican la honradez, integridad, imparcialidad, transparencia, entre otros. Por lo que, cualquier situación de conflicto con estos principios debe ser rechazada por parte de los servidores públicos ya que se perdería la transparencia de la administración.

8. Continuando, el artículo 12 de la LOSEP y el artículo 149 de la LOES contemplan una excepción, la misma que es funcional y de tiempo, la cual permite que la carga horaria de docencia sea compatible con el cargo, pero no fusiona la responsabilidad legal de estos últimos. Es crucial entender que estas leyes regulan la relación laboral y la calidad educativa, pero no tienen la jerarquía ni la competencia para derogar las prohibiciones del sistema de contratación pública. Por tanto, la excepción al pluriempleo termina donde empieza la inhabilitación para contratar; es así que, se puede ser docente de una institución, pero esa calidad no otorga una exención para vulnerar la normativa de la LOSNCP.

9. El artículo 75 numeral 3 de la LOSNCP, no se limita a prohibir la contratación de quienes tienen una relación comercial; se extiende a cualquier servidor público que tenga injerencia directa o indirectamente, vinculación en cualquier etapa o fase del procedimiento, o que posea información privilegiada. Se debe recordar que los representantes legales ostentan la competencia para aprobar, suscribir o dirigir el contrato interadministrativo; esta posición de mando otorgaría la facultad de influir en el proceso o contar con información excepcional. De la misma forma, el artículo 76 numeral 4 de la LOSNCP, refuerza esto al inhabilitar a quienes, por su acción u omisión, resultaren beneficiados.

10. En el contexto de un contrato interadministrativo, aunque el beneficio no siempre sea pecuniario de manera directa o indirecta, la consolidación de convenios entre la universidad donde trabaja y la empresa que dirige configura un conflicto de interés, pues existe un riesgo de parcialidad. Esto conlleva, a una gestión favorable a sus intereses institucionales o personales, lo cual materializa la inhabilitación.

11. Así, la normativa en materia de contratación pública junto con la base jurídica conexa debe ser interpretada de manera armónica. La LOSNCP en sus artículos 75 numeral 3 y 76 numeral 4, establecen inhabilidades generales y especiales, respectivamente, para quienes tienen vinculación directa o indirecta en los procedimientos de contratación. La Procuraduría General del Estado mediante el Oficio 08003, al respecto brinda una interpretación necesaria: '(...) se concluye que, de conformidad con lo previsto en el artículo 62, número 3 de la LOSNCP, en concordancia con el artículo 24 de la LOSEP, no existe impedimento legal para que un docente de una universidad pública, con nombramiento permanente, suscriba contratos regulados por la LOSNCP con otras entidades distintas de aquella en que presta sus servicios (...)'

12. Aplicando el criterio de la Procuraduría General del Estado, se desprende que, si el contrato se realiza con la misma universidad donde el representante legal presta sus servicios docentes, la prohibición sí se configura. El criterio de la Procuraduría habilita la contratación cuando las entidades son 'distintas', precisamente porque en ese supuesto no se materializa el conflicto de intereses ni la vinculación directa prohibida por la LOSNCP. Sin embargo, cuando el representante legal de una empresa pública contrata con la universidad de la cual es docente, se activa el supuesto de inhabilidad del artículo 75 numeral 3 y el artículo 76 numeral 4, al existir una identidad de partes y un potencial conflicto de intereses.

13. Finalmente, el artículo 140 del RGLOSNCP, al normar los procedimientos interadministrativos, reafirma que el régimen especial no es una vía para evadir los controles de integridad. Por lo tanto, bajo el análisis conjunto, el representante legal de una empresa pública puede ejercer la docencia, y puede incluso participar en procesos de contratación pública con terceros; no obstante, carece de competencia para intervenir en la celebración de contratos entre la empresa que dirige y la universidad donde imparte clases. El artículo en cuestión regula el procedimiento de las contrataciones interadministrativas, confirma la excepcionalidad del régimen, pero no exime a los sujetos de las reglas de conducta ética.

14. Por lo expuesto, la condición de docente universitario y la de representante legal de una empresa pública son compatibles en el ejercicio del cargo, pero son incompatibles en el ejercicio de la contratación. Si el representante legal interviene, dirige, autoriza o suscribe un contrato con la universidad donde es docente, está incurriendo en un potencial conflicto de intereses. La LOSNCP protege la integridad del sistema; por ende, si se pretende contratar, el representante legal debe abstenerse de participar totalmente del procedimiento precontractual, administrativo y de ejecución, para así purgar el conflicto de intereses y evitar la configuración de las inhabilidades señaladas” (énfasis añadido).

De los informes jurídicos de la entidad consultante y del SERCOP se desprende que ambos coinciden en reconocer que el ejercicio simultáneo de la docencia universitaria y del cargo de gerente general de una empresa pública es jurídicamente permitido, en virtud de la excepción constitucional y legal a la prohibición del pluriempleo. No obstante, difieren en lo que se refiere a la contratación interadministrativa. La consultante considera que en un contrato interadministrativo no se configuran las inhabilidades para contratar previstas en la LOSNCP respecto del gerente de una empresa pública contratista que es docente de la universidad contratante, en virtud de que el gerente actúa exclusivamente en representación de una persona jurídica de derecho público y no a título personal. Por su parte, el SERCOP considera

que, si el representante legal de una entidad estatal interviene, dirige, autoriza o suscribe un contrato con la universidad donde es docente, estaría incurriendo en un potencial conflicto de intereses.

2. Análisis.

Para facilitar el estudio de la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: *i)* Docencia como excepción a la prohibición de pluriempleo; *ii)* Contratación Interadministrativa; y, *iii)* Competencia para contratar; inhabilidades de los servidores públicos para celebrar contratos administrativos y conflictos de interés.

2.1.- Docencia como excepción a la prohibición de pluriempleo.

El artículo 229 de la CRE prevé que “Serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”. Por su parte, el numeral 1 del artículo 230 ibidem incluye al pluriempleo entre las prohibiciones para el ejercicio del servicio público al prever que en el servicio público se prohíbe “Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria siempre que su horario lo permita”. La prohibición de pluriempleo antes mencionada consta, además, en los artículos 12, 24 letra b) y 117 de la LOSEP que, en su orden, disponen:

“Art. 12.- Prohibición de pluriempleo. - Ninguna persona desempeñará, al mismo tiempo, más de un puesto o cargo público, ya sea que se encuentre ejerciendo una representación de elección popular o cualquier otra función pública”.

“Art. 24.- Prohibiciones a las servidoras y los servidores públicos. - Prohíbese a las servidoras y los servidores públicos lo siguiente:

(...)

b) Ejercer otro cargo o desempeñar actividades extrañas a sus funciones durante el tiempo fijado como horario de trabajo para el desempeño de sus labores, excepto quienes sean autorizados para realizar sus estudios o ejercer la docencia en las universidades e instituciones politécnicas del país, siempre y cuando esto no interrumpa el cumplimiento de la totalidad de la jornada de trabajo o en los casos establecidos en la presente Ley;”

“Art. 117.- Prohibición de pluriempleo y de percibir dos o más remuneraciones.- Sin perjuicio de lo prescrito por la Constitución de la República, a ningún título, ni aún el de contrato de servicios ocasionales, comisión u honorarios; una autoridad, servidora o servidor percibirá dos o más remuneraciones provenientes de funciones, puestos o empleos desempeñados en las entidades y organismos contemplados en el artículo 3 de esta ley, lo cual incluye a los servidores públicos que por designación o delegación formen parte de cuerpos colegiados por lo que no se procederá al pago de dietas por su participación en los mismos ni al otorgamiento de ningún otro beneficio adicional”.

Adicionalmente, la Disposición General Tercera de la LOSEP incluye al pluriempleo entre las prohibiciones generales aplicables a todos los servidores públicos.

Por su parte, el segundo inciso del artículo 147 de la LOES, que se refiere al personal académico de las universidades y escuelas politécnicas, prevé que:

“El ejercicio de la cátedra y la investigación podrán combinarse entre sí, lo mismo que con actividades de dirección, si su horario lo permite, sin perjuicio de lo establecido en la Constitución, esta Ley, el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, y el régimen especial establecido en esta Ley para las instituciones de educación superior particulares.”

Concordante, el segundo inciso del artículo 149 de la LOES, respecto de la dedicación a la actividad docente, dispone que puede ser *“a tiempo completo, a medio tiempo y a tiempo parcial; y, previo acuerdo, exclusiva o no exclusiva”*; y, la parte final de su tercer inciso señala que *“Las y los profesores e investigadores podrán desempeñar simultáneamente dos o más cargos en el sistema educativo, público o particular, siempre y cuando la dedicación de estos cargos no sea a tiempo completo y no afecte la calidad de la educación superior.”*

En el caso de las empresas públicas, el artículo 10 de la LOEP prevé, respecto del gerente general, que *“Deberá dedicarse de forma exclusiva y a tiempo completo a las labores inherentes a su cargo, con la salvedad establecida en la Constitución de la República”*, debiéndose entender que tal salvedad, justamente, alude al ejercicio de la docencia universitaria.

De lo expuesto se observa que la CRE, la LOSEP, la LOES y la LOEP concuerdan en reconocer expresamente a la docencia universitaria como una excepción a la prohibición de pluriempleo.

2.2.- Contratación interadministrativa. -

La contratación interadministrativa está sometida a régimen especial y, según lo previsto en el numeral 6 del artículo 38 de la LOSNCP, se aplica a los contratos que celebren las entidades del sector público entre sí o con empresas públicas que participen como proveedores, siempre que tales empresas no participen en asocio con privados. El tercer inciso del mencionado numeral prohíbe el uso de la contratación interadministrativa como mecanismo de evasión de los procedimientos que esa ley establece o como mecanismo de intermediación, y la subcontratación con privados, salvo para actividades no esenciales que no excedan del 30% del valor total del contrato y previa autorización del SERCOP.

Sobre las contrataciones interadministrativas, inicialmente previstas por el numeral 2 del artículo 2 de la LOSNCP, en pronunciamiento contenido en oficio No. 06913, de 22 de mayo de 2024, ratificado con oficio No. 07517, de 27 de junio de 2026, esta Procuraduría expuso que:

“(...) la intervención de las empresas públicas como proveedores y contratistas de otras entidades públicas en los contratos sujetos a la LOSNCP se debe realizar conforme los principios que la rigen; por ello, las previsiones para la aplicación del régimen especial de contratación interadministrativa (...) se limitan a lo regulado y prohibido expresamente por esa norma (...)”.

De igual manera, en pronunciamiento contenido en oficio No. 11602, de 27 de mayo de 2025, este organismo reiteró que:

“(...) las empresas públicas no pueden ejecutar contratos interadministrativos bajo el régimen especial al amparo de su capacidad asociativa, prevista en los artículos 34 numeral 3, 35 y 36 de la LOEP, cuando dicha contratación implique la participación, en cualquier forma asociativa, con personas naturales o jurídicas privadas, nacionales o extranjeras.

Esta prohibición se aplica a todas las fases del procedimiento de contratación interadministrativa y tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de los principios de legalidad, transparencia y concurrencia en la contratación pública.”

De lo expuesto se aprecia que: **i)** la contratación interadministrativa constituye un régimen especial previsto por la LOSNCP que se aplica a contratos que celebren entidades públicas entre sí, orientado al cumplimiento de fines estatales y sujetos a las condiciones y limitaciones establecidas en la ley y su reglamento; y, **ii)** las empresas públicas pueden ser proveedoras de otras entidades públicas, siempre que no actúen en asocio con privados.

2.3. Competencia para contratar; inhabilidades de los servidores públicos para celebrar contratos administrativos y conflictos de interés.

De conformidad con el numeral 24 del artículo 3 del RGLOSNC, que contiene las definiciones aplicables en materia de contratación administrativa, la máxima autoridad de las entidades contratantes es quien *“ejerce la representación legal y la máxima autoridad administrativa de la entidad contratante”*.

En el caso de las instituciones de educación superior públicas, la calidad de máxima autoridad con competencia para contratar corresponde al rector, quien, de conformidad con el artículo 48 de la LOES, *“presidirá el órgano colegiado superior de manera obligatoria y aquellos órganos que señale el estatuto respectivo en ejercicio de su autonomía responsable; desempeñará sus funciones a tiempo completo (...).”*

Respecto de las empresas públicas, la competencia para contratar corresponde al gerente general de una empresa pública, de acuerdo con el artículo 10 de la LOEP, norma que, como antes se examinó, dispone adicionalmente que el gerente general desempeñe su cargo de forma exclusiva y a tiempo completo *“con la salvedad establecida en la Constitución de la República”*. Por su parte, la LOSNCP establece inhabilidades generales y especiales, materia que se reguló inicialmente por los artículos 62 y 63, y que actualmente consta en los artículos 75 y 76, que conservan idénticas previsiones.

Con relación a la consulta, el artículo 75 de la LOSNCP establece las inhabilidades generales que impiden celebrar los contratos previstos en esa ley, e incluye en su numeral 3 a:

“3. Los servidores públicos, esto es, funcionarios y empleados, que hubieren tenido directa o indirectamente vinculación en cualquier etapa o fase del procedimiento de contratación o tengan un grado de responsabilidad en el procedimiento o que, por sus actividades o funciones, se podría presumir que cuentan con información privilegiada;” (énfasis añadido).

Por su parte, el numeral 4 del artículo 76 de la LOSNCP establece una inhabilidad especial a:

“Los funcionarios, servidores o empleados que hayan intervenido en la fase preparatoria o precontractual y que con su acción u omisión pudieren resultar favorecidos, su cónyuge o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, así como las personas jurídicas de derecho privado o sociedades de hecho en las que los indicados funcionarios, servidores o empleados, su cónyuge o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de

afinidad tengan participación, aún en el caso de que los referidos funcionarios, servidores o empleados hubieren renunciado a sus funciones;”

Sobre esta materia, en pronunciamiento contenido en oficio No. 11277, de 3 de enero de 2013, esta procuraduría examinó la relación entre el pluriempleo y las inhabilidades de ciertos servidores o ex servidores públicos para celebrar contratos administrativos y manifestó:

“El pluriempleo es distinto de las inhabilidades generales y especiales que impiden celebrar contratos con las entidades del sector público y que constituyen un impedimento y por tanto quien incurre en ella tiene una incapacidad especial o particular para contratar, en los términos del inciso final del artículo 1463 del Código Civil que la define como ‘la prohibición que la ley ha impuesto a ciertas personas para ejecutar ciertos actos’.

(...)

Por su parte, la letra j) del artículo 24 de la Ley Orgánica del Servicio Público, prevé que a los servidores públicos les está prohibido ‘j) Resolver asuntos, intervenir, emitir informes, gestionar, tramitar o suscribir convenios o contratos con el Estado, por sí o por interpuesta persona u obtener cualquier beneficio que implique privilegios para el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. Esta prohibición se aplicará también para empresas, sociedades o personas jurídicas en las que el servidor o servidora, su cónyuge o conviviente en unión de hecho legalmente reconocida, sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tengan interés’.

(...)

*Del contexto general de las normas relativas a las inhabilidades para contratar con el Estado, que han quedado citadas, se establece que la prohibición de suscribir convenios o contratos con el Estado, está referida a aquellos contratos que celebre la respectiva entidad pública contratante. Así, los servidores y sus parientes (...), **así como las personas jurídicas en que éstos tengan participación, están impedidos de suscribir contratos con la entidad en la que el respectivo servidor ejerza sus funciones, pues de hacerlo incurrirían en dicha prohibición** (énfasis añadido).*

En igual prohibición se encuentran los servidores que hayan intervenido en la etapa precontractual o contractual y que con su acción u omisión pudieren favorecer a su cónyuge o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de

afinidad, así como las personas jurídicas de derecho privado o sociedades de hecho en las que tengan participación dichos servidores, su cónyuge o parientes (...) según el numeral 3 del artículo 62 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y 110 de su Reglamento.

(...)

*(...) en virtud de las mismas normas, **no procede que la persona contratada por servicios profesionales suscriba con la entidad en la que presta sus servicios, contratos regulados por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública***” (énfasis añadido).

Sobre la base del pronunciamiento previamente citado, y en cuanto a las prohibiciones aplicables a los servidores públicos para celebrar contratos con el Estado, establecidas entonces en los artículos 62 numeral 3 y 63 numeral 4, que corresponden actualmente a los artículos 75 numeral 3 y 76 numeral 4, en el pronunciamiento contenido en oficio No. 8003, de 19 de febrero de 2020, esta Procuraduría analizó que:

“De lo anotado se observa que los docentes universitarios son servidores públicos sujetos a un régimen propio que regula lo relacionado, exclusivamente, con ascensos, evaluaciones y promociones, sin embargo, según la Disposición General Tercera de la LOSEP, son de aplicación general para toda la administración pública, incluidas las universidades públicas, las normas de esa ley respecto del ‘nepotismo, la inhabilidad especial por mora, la responsabilidad por pago indebido, el pluriempleo, las inhabilidades; y, las prohibiciones para desempeñar cargos públicos.

(...)

De las citadas normas de la LOSNCP y su Reglamento, se desprende que las inhabilidades para suscribir contratos con las entidades del sector público se refieren, específicamente, a los contratos que celebren las entidades públicas en las cuales los servidores públicos trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad.

(...)

3. Pronunciamiento. -

Por lo expuesto, en atención a los términos de su primera consulta, se concluye que, de conformidad con lo previsto en el artículo 62, número 3 de la LOSNCP, en

concordancia con el artículo 24, letra j) de la LOSEP, no existe impedimento legal para que un docente de una universidad pública, con nombramiento permanente, suscriba contratos regulados por la LOSNCP con otras entidades distintas de aquella en que presta sus servicios.”

De los pronunciamientos previamente citados se aprecia que éstos han analizado un supuesto distinto, en el que las inhabilidades para contratar con el Estado que se aplican a los servidores y exservidores públicos tienen por finalidad evitar posibles conflictos de interés que puedan presentarse en el ejercicio de sus funciones, por lo que se configuran respecto de la entidad en la que el servidor presta sus servicios.

Por su parte, el artículo 86 del COA establece las causas de excusa por las que un servidor público debe apartarse de conocimiento de un caso; las mismas causales permiten la recusación del servidor público, a petición de terceros, a falta de excusa; entre dichas causales constan las siguientes:

“1. Tener interés personal o profesional en el asunto.

2. Mantener relaciones comerciales, societarias o financieras, directa o indirectamente, con contribuyentes o contratistas de cualquier institución del Estado, en los casos en que el servidor público, en razón de sus funciones, deba atender personalmente dichos asuntos. (...)”

En atención a la consulta planteada, y considerando que la situación descrita involucra la concurrencia de la calidad de gerente general de una empresa pública y de docente de una universidad pública, corresponde determinar si dicha doble vinculación, por sí misma, configura un conflicto de intereses en la celebración de contratos interadministrativos entre ambas entidades.

Al respecto, la disposición citada (numeral 3 del artículo 75 de la LOSNCP) establece que se encuentran comprendidos dentro de las prohibiciones aplicables a los servidores públicos aquellos funcionarios o empleados que hubieren tenido vinculación directa o indirecta en cualquier etapa o fase del procedimiento de contratación, que tuvieren algún grado de responsabilidad en este o que, por razón de sus actividades o funciones, pudiere presumirse que cuentan con información privilegiada. De dicha norma, además, se desprende que la configuración del supuesto no se produce exclusivamente por la existencia de una vinculación del servidor con una de las entidades que intervienen en la contratación, sino que requiere que dicha vinculación tenga incidencia respecto del procedimiento contractual, ya sea por su participación, responsabilidad o acceso a información privilegiada.

En este sentido, la sola circunstancia de que el gerente general de una empresa pública ejerza, simultáneamente, actividades de docencia en una universidad pública que mantiene o mantendrá una relación contractual interadministrativa con aquella, no determina, por sí misma, la existencia de un conflicto de intereses. En consecuencia, la determinación de la existencia de un conflicto de intereses no puede efectuarse exclusivamente a partir de la concurrencia de las calidades de gerente general y docente universitario, sino que requiere atender a las funciones efectivamente desempeñadas por el servidor en cada institución y a su grado de intervención en el procedimiento de contratación interadministrativo.

De lo expuesto a lo largo del presente se desprende que: *i)* la obligación de abstenerse en caso de conflicto de interés es un deber legal de todo servidor público, y tiene por finalidad asegurar la prevalencia del interés general; *ii)* la docencia es una excepción a la prohibición de pluriempleo, por lo que el gerente general de una empresa pública puede ejercer simultáneamente la docencia, de conformidad con la excepción prevista tanto por la CRE como por la LOSEP y la LOEP, siempre que su dedicación sea compatible con el ejercicio del otro cargo público; *iii)* las empresas públicas pueden celebrar contratos interadministrativos y ser proveedoras de otras entidades públicas, siempre que no actúen en asocio con privados, nacionales o extranjero; y, *iv)* corresponde al gerente general de una empresa pública ejercer su representación legal y celebrar, en tal calidad, los contratos de la empresa.

3. Pronunciamiento.

Del análisis jurídico efectuado se concluye que el artículo 10 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas faculta al gerente general de una empresa pública a desempeñar simultáneamente la docencia, por ser ello una excepción a la prohibición de pluriempleo y que, según el numeral 6 del artículo 38 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la celebración de contratos interadministrativos entre dos entidades públicas está sujeta al régimen especial regulado por esa ley y su reglamento, e implica la intervención de dos entidades públicas representadas por sus respectivas máximas autoridades, quienes actúan en ejercicio de sus competencias y atribuciones, y no a título personal.

En virtud de lo anterior, respecto de la consulta planteada, se concluye que, de concurrir en el mismo servidor público la calidad de representante legal de una empresa pública y docente de la otra entidad pública contratante, ello no configura – per se – las inhabilidades previstas en los artículos 75 numeral 3 y 76 numeral 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, salvo que dicho servidor-docente tuviere información privilegiada por haber participado en la universidad en cualquier fase de la misma contratación, evento en el que está obligado a excusarse, de conformidad con el numeral 2 del artículo 86 del Código Orgánico Administrativo.

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,



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**RODRIGO IVAN
CONSTANTINE
SAMBRANO**

Rodrigo Ivan Constantine Sambrano

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Mgs. Nataly Patricia Avilés Pastás
Directora General
SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Oficio No. 18105

Quito, D.M., 28 de agosto de 2026

Mayor (IB)

Wilson Ernesto Collaguazo Chicaiza

JEFE

CUERPO DE BOMBEROS DE IBARRA

Ibarra.

De mi consideración:

Mediante oficio No. 143- CBI-JB-2026, de 23 de junio de 2026, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿Es jurídicamente aplicable lo tipificado en los artículos 53 y 54 del Reglamento Orgánico Operativo y de Régimen interno y disciplina de los Cuerpos de Bomberos del país, emitido con Acuerdo Nro. 0538 del Ministerio de Bienestar Social, el mismo que está vigente y no ha sido derogado?”.

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El Criterio Jurídico No. AI-012-2026-CBI, de 22 de mayo de 2026, suscrito por la Responsable de Asesoría Jurídica del Cuerpo de Bomberos de Ibarra (en adelante, “CBI”), refiere como fundamento, en lo principal, los artículos 226, 228 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 5 y 47 de la Ley Orgánica del Servicio Público² (en adelante, “LOSEP”); 7, 10 y 19 de la Ley de Defensa Contra Incendios³ (en adelante, “LDCI”); 53 y 54 del Reglamento Orgánico Operativo y de Régimen Interno y Disciplina de los Cuerpos de Bomberos del País⁴ (en adelante, “Reglamento Orgánico Operativo de los Cuerpos de Bomberos”); y, 122 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público⁵ (en adelante, “COESCOPE”). Con base en lo anterior, analizó y concluyó lo siguiente:

“3.2. Base Legal Aplicada y Conflicto Normativo

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

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

³ LDCI, publicada en el Registro Oficial No. 815 de 19 de marzo de 1979.

⁴ Reglamento Orgánico Operativo de los Cuerpos de Bomberos, publicado en el Registro Oficial No. 169 de 20 de diciembre de 2005.

⁵ COESCOPE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017.

(...) En este caso, existe una inaplicabilidad de los artículos de reincorporación por dos razones fundamentales:

1. El régimen jurídico especial aplicable es el **COESCOP** (Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público), y supletoriamente la **LOSEP** (Ley Orgánica del Servicio Público). El Art. 47 de la LOSEP estipula que la renuncia voluntaria formalmente presentada es causa de cesación definitiva de funciones.
2. Los artículos (7, 10 y 19) de la **Ley de Defensa Contra Incendios** que regulaban las reincorporaciones fueron **derogados** en junio de 2017. Por lo tanto, los artículos 53 y 54 del Reglamento Orgánico Operativo de los Cuerpos de Bomberos (que hacían alusión a las reincorporaciones autorizadas por un Consejo de Administración y Disciplina tras una renuncia voluntaria) carecen de aplicabilidad y fundamento jurídico actual.

4. CONCLUSIÓN.-

(...) esta Unidad de Asesoría Jurídica emite **CRITERIO JURÍDICO EN SENTIDO NEGATIVO**, concluyendo que **NO ES FACTIBLE ATENDER FAVORABLEMENTE LA SOLICITUD DE REINGRESO DIRECTO** (...) por no existir la figura jurídica ni el procedimiento administrativo legal que ampare dicho acto. La desvinculación se realizó bajo el estricto marco legal y determina que **EL PEDIDO DE REINGRESO NO ES PROCEDENTE** debido a que no existe un fundamento legal que lo ampare” (énfasis corresponde al texto original y lo subrayado me corresponde).

2. Análisis.-

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en la consulta, el análisis se estructura en los siguientes puntos: i) Marco normativo aplicable a los Cuerpos de Bomberos; y, ii) La reincorporación de los miembros de los Cuerpos de Bomberos separados por renuncia voluntaria y la derogatoria tácita de las normas.

2.1. Marco normativo aplicable a los Cuerpos de Bomberos.-

De acuerdo con lo previsto en el numeral 13 del artículo 264 de la CRE, los gobiernos autónomos descentralizados municipales (en adelante, “GADM”) tienen competencia exclusiva para “Gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”, en armonía con lo establecido en la letra m) del artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁶ (en adelante, “COOTAD”).

Al efecto, el artículo 140.1 del COOTAD dispone que:

⁶ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

“La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, se ejercerá con sujeción a la ley que regule la materia. Para tal efecto, los cuerpos de bomberos del país serán considerados como entidades adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, quienes funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos” (lo subrayado me corresponde).

Mediante oficio No. 03806, de 20 de septiembre de 2011, la Procuraduría General del Estado atendió varias consultas formuladas por el Cuerpo de Bomberos del Distrito Metropolitano de Quito, en la primera de las cuales se concluyó que la LDCI *“es la ley especial a la que en esa materia se remite el inciso tercero del artículo 140 del COOTAD”* (actual artículo 140.1). Cabe agregar que la indicada ley especial no fue derogada en su totalidad con la expedición del COESCOP.

El COESCOP, promulgado con posterioridad a la LDCI y al COOTAD, en su artículo 1 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, el primer inciso del artículo 4 del COESCOP señala que sus disposiciones constituyen el régimen especial de las entidades de seguridad ciudadana, precisando que en lo no previsto en dicho régimen *“se aplicará supletoriamente la ley que regula el servicio público”*.

El artículo 241 del COESCOP prevé que: *“los servidores podrán presentar su renuncia escrita dirigida a la autoridad nominadora de conformidad a lo establecido en las normas que regulan el servicio público”*-

Finalmente, la letra a) del artículo 47 de la LOSEP, norma supletoria del COESCOP, establece que: *“La servidora o servidor público cesará definitivamente en sus funciones”*, entre otros, en el siguiente caso: *“a) Por renuncia voluntaria formalmente presentada”* (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se observa que: i) los GADM tienen competencia exclusiva para gestionar los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios; ii) los cuerpos de bomberos, entidades adscritas a los GADM, funcionan con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando para el efecto la LDCI, en calidad de ley especial, además de la normativa vigente aplicable; iii) el COESCOP, promulgado con

posterioridad a la LDCI y al COOTAD, tiene por objeto regular la organización, el funcionamiento institucional y los regímenes de carrera profesional y administrativo-disciplinario del personal de los Cuerpos de Bomberos, quienes cuentan con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa; y, iv) en lo no previsto en el COESCOP se debe aplicar supletoriamente la LOSEP, norma que señala que el servidor público cesa definitivamente en sus funciones cuando presenta formalmente su renuncia voluntaria.

2.2. La reincorporación de los miembros de los Cuerpos de Bomberos separados por renuncia voluntaria y la derogatoria tácita de las normas.-

El artículo 37 del Código Civil (en adelante, "CC") establece que la derogación de las leyes podrá ser: i) expresa: *"cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua"*; y, ii) tácita, *"cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior"*. El artículo 38 del CC añade que *"La derogación tácita deja vigente en las leyes anteriores, aunque versen sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley"*.

En este contexto, la LDCI, que antes de la promulgación del COOTAD y del COESCOP era el único cuerpo legal que regulaba a los Cuerpos de Bomberos del país, en el primer inciso de su artículo 19 preveía lo siguiente: *"El reclutamiento, las altas, las bajas, los ascensos y las reincorporaciones se regirán, además, por el reglamento correspondiente"* (lo resaltado y subrayado me corresponde). Al efecto, el artículo 53 del Reglamento Orgánico Operativo de los Cuerpos de Bomberos prevé que *"El Consejo de Administración y Disciplina correspondiente, estudiará y autorizará las solicitudes de reincorporación"*, agregando el artículo 54 ibidem que *"Sólo podrán solicitar la reincorporación, los miembros de los cuerpos de bomberos que se hubieren separado por renuncia voluntaria"*.

Al respecto, es necesario precisar que la Disposición Derogatoria Segunda del COESCOP previó expresamente lo siguiente: *"Segunda.- Deróguese los artículos 1, 2, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 22 y 52 de la Ley de Defensa contra Incendios, publicada en el Registro Oficial 815 del 19 de abril de 1979"*.

En este sentido, conforme se estableció en el numeral 2.1, la letra a) del artículo 47 de la LOSEP, norma supletoria del COESCOP por disposición expresa de su artículo 4, establece que la renuncia voluntaria formalmente presentada produce la cesación definitiva del servidor público en sus funciones. Esta calidad de definitividad es absolutamente incompatible con la posibilidad de reincorporación que contemplan los artículos 53 y 54 del Reglamento Orgánico Operativo de los Cuerpos de Bomberos respecto de quienes se hubieren separado por esa misma causal. Por lo tanto, se configura el supuesto de derogación tácita previsto en el artículo 37 del Código Civil, en tanto la norma posterior contiene una disposición que no puede conciliarse con la norma reglamentaria anterior que permite la reincorporación tras la renuncia voluntaria.

De lo manifestado se desprende que: *i)* la derogación puede ser expresa, cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua, o, tácita, cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior; *ii)* el artículo 19 de la LDCI, que disponía que las reincorporaciones se regirían por el reglamento correspondiente, fue expresamente derogado por la Disposición Derogatoria Segunda del COESCOP; *iii)* la cesación definitiva que la letra a) del artículo 47 de la LOSEP atribuye a la renuncia voluntaria es incompatible con la reincorporación prevista en los artículos 53 y 54 del Reglamento Orgánico Operativo de los Cuerpos de Bomberos respecto de quienes se separaron por renuncia voluntaria; y, *iv)* en consecuencia, los referidos artículos del Reglamento se encuentran tácitamente derogados, tanto por la derogación expresa de su norma habilitante (artículo 19 de la LDCI) como por la incompatibilidad sustantiva de su contenido con el régimen actualmente vigente.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 37 y 38 del Código Civil; 4, 241 y la Disposición Derogatoria Segunda del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público; y, 47 letra a) de la Ley Orgánica del Servicio Público, no es jurídicamente aplicable lo establecido en los artículos 53 y 54 del Reglamento Orgánico Operativo y de Régimen Interno y Disciplina de los Cuerpos de Bomberos del País, por cuanto el artículo 19 de la Ley de Defensa Contra Incendios fue expresamente derogado y la materia regulada en dicho artículo pasó a regirse por el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, con aplicación supletoria de la Ley Orgánica del Servicio Público.

En este sentido, el artículo 47, letra a), de la Ley Orgánica del Servicio Público establece que el servidor público cesa definitivamente en sus funciones por la renuncia voluntaria formalmente presentada, esta cesación es incompatible con lo dispuesto en los artículos 53 y 54 del referido Reglamento. En consecuencia, dichas disposiciones reglamentarias se encuentran tácitamente derogadas y no son aplicables.

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,



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
RODRIGO IVÁN
CONSTANTINE
SAMBRANO

Rodrigo Iván Constantine Sambrano

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

Anexo: Oficio No. 03806, de 20 de septiembre de 2011.

Oficio No. 18106

Quito, D.M., 28 de agosto de 2026

Teniente Coronel (B). Tnlgo.

Domingo Julio Gherardi Bravo

JEFE

CUERPO DE BOMBEROS DEL CANTÓN NARANJAL

Naranjal.

De mi consideración:

Mediante oficio No. BCBN-SEC-2026-064-OF, de 24 de junio de 2026, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿Es jurídicamente procedente que el Cuerpo de Bomberos de Naranjal aplique descuentos o exoneraciones en la recaudación de la Tasa del Adicional del 0.15 por mil constantes en el artículo 33 de la Ley de Defensa Contra Incendios a favor de adultos mayores, personas con discapacidad y personas con enfermedades catastróficas, o la aplicación de dichos beneficios está limitada exclusivamente a los impuestos y no a las tasas?”

Frente a lo cual se manifiesta lo siguiente:

1.- Antecedentes. -

El criterio jurídico No. CBN-AJ-2026-06-23-027, de 23 de junio de 2026, suscrito por el Líder del Proceso de Asesoría Jurídica del Cuerpo de Bomberos del Naranjal (en adelante, “CB Naranjal”), citó la Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores¹ (en adelante, “LOPAM”); Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad² (en adelante, “LOPD”); y, Código Tributario³ (en adelante, “CT”); con fundamentos en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“(…)

SGUNDO (sic).- **CRITERIO JURIDICO** (sic).- Señor Teniente Coronel (B). Si bien la Constitución y leyes específicas como la Ley del Anciano o la Ley de

¹ LOPAM, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 484 de 9 de mayo de 2019.

² LOPD, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 73 de 3 de julio de 2025.

³ CT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 14 de junio de 2005.

Discapacidades establecen exoneraciones y rebajas en el pago de tributos y servicios, el Código Orgánico Tributario define a las tasas como tributos cuyo pago se exige como contraprestación por servicios de utilización pública. Al no existir una norma expresa y taxativa que autorice la exoneración de esta tasa específica en favor de los grupos mencionados, la regla general es la obligatoriedad del pago; no obstante, se requiere el pronunciamiento de la PGE para evitar incurrir en responsabilidades por omisión en la recaudación de fondos públicos". Dejando a salvo su más ilustrado criterio, SEuO (sic) me es grato suscribir del señor Teniente Coronel (B).-” (énfasis me corresponde).

2.- Análisis.

A efectos de facilitar el estudio de la consulta, el presente análisis se dividirá en los siguientes puntos: i) Autonomía administrativa y financiera de los Cuerpos de Bomberos; ii) Naturaleza jurídica de la contribución dispuesta en el artículo 33 de la Ley de Defensa Contra Incendios; y, iii) Régimen de exenciones tributarias a favor de adultos mayores, personas con discapacidad y personas con enfermedades catastróficas.

2.1.- Autonomía administrativa y financiera de los Cuerpos de Bomberos. -

El artículo 82 de la Constitución de la República⁴ (en adelante, “CRE”) establece el derecho a la seguridad jurídica que se fundamenta en el “*respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas, previas, claras públicas*” y, aplicadas por las autoridades competentes. Por otra parte, el artículo 226 ibidem indica que las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, servidores públicos y personas que actúen en virtud de una potestad estatal “*ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley (...)*”.

Los artículos 140.1 y 264 numeral 13 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁵ (en adelante, “COOTAD”) establecen que la gestión de los servicios de prevención, protección socorro y extinción de incendios le corresponde a los GADM. Para tal efecto, los Cuerpos de Bomberos serán entidades adscritas a ellos y “*funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa*”, de acuerdo con la ley especial y normativa vigente (el subrayado me corresponde).

Concordante, el artículo 244 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad

⁴ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 499 de 20 de octubre de 2008. Última reforma publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 568 de 30 de mayo de 2024.

⁵ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010. Última reforma publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 305 de 15 de junio de 2026.

Ciudadana y Orden Público⁶ (en adelante, “COESCOP”) prescribe que las facultades locales de “*rectoría, planificación, regulación, gestión y control*” de las entidades complementarias de seguridad ciudadana, como son los Cuerpos de Bomberos, son competencia de los GADM y “*deberán enmarcarse con las normas establecidas por el órgano rector nacional*”.

Así, el artículo 274 ibidem determina que los Cuerpos de Bomberos son “*entidades de derecho público adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos*”, cuyo objeto es prestar el servicio de “*prevención, protección, socorro y extinción de incendios, así como de apoyo en otros eventos adversos de origen natural o antrópico*”, así como acciones de salvamento con el propósito de “*precautelar la seguridad de la ciudadanía en su respectiva circunscripción territorial*”. El segundo inciso del precitado artículo añade que contarán “*con patrimonio y fondos propios, personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa*”; y, los recursos “*que les sean asignados por Ley se transferirán directamente a las cuentas de los Cuerpos de Bomberos*”.

El artículo 281 ibidem dispone que cada Cuerpo de Bomberos contará con un Comité de Administración y Planificación que, en relación con su gestión administrativa y financiera, tendrá las siguientes atribuciones:

- 1. Aprobar la planificación estratégica, institucional y sus reformas;*
- 2. Supervisar la gestión administrativa y económica de la institución;*
- 3. Aprobar los valores económicos que recibirá el cuerpo de bomberos conforme a la normativa vigente;*
- (...)*
- 5. Las demás que establezcan en el respectivo reglamento”* (el subrayado me corresponde).

En cuanto a su financiamiento, el artículo 32 de la Ley de Defensa Contra Incendios⁷ (en adelante, “LDCT”) dispone que, además de los recursos económicos señalados por leyes especiales, los Cuerpos de Bomberos “*tendrán derecho a una contribución*”

⁶ COESCOP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017. Última reforma publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 316 de 1 de julio de 2026.

⁷ LDCT, publicada en el Registro Oficial No. 815 de 19 de abril de 1979. Última reforma publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 353 de 23 de octubre de 2018.

adicional mensual que pagarán los usuarios finales del servicio de energía eléctrica”, según la escala prevista en dicha norma (el subrayado me corresponde).

El artículo 33 ibidem dispone la unificación de *“la contribución predial a favor de todos los cuerpos de bomberos de la República en el cero punto quince por mil, tanto en las parroquias urbanas como en las parroquias rurales, a las cuales se les hace extensivo”*. De igual forma, el artículo 35 ibidem faculta a los primeros jefes de los Cuerpos de Bomberos del país a cobrar *“tasas por servicios”*; de otro lado, el artículo 36 prohíbe la supresión y disminución de los fondos públicos de que disponen los Cuerpos de Bomberos; y, el artículo 38 ibidem dispone que *la partida del presupuesto del “Ministerio de Bienestar Social destinada a los cuerpos de bomberos será incrementada en cuantía suficiente para atender las necesidades de estos organismos”*.

En adición, el artículo 39 ibidem dispone que los concejos municipales *“fijarán en sus presupuestos anuales las asignaciones indispensables para ayudar al desarrollo de los cuerpos de bomberos de sus respectivas jurisdicciones”*.

De lo expuesto se desprende: i) a los GADM les corresponde la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios. Los Cuerpos de Bomberos son entidades adscritas a los GADM y funcionarán con patrimonio y fondos propios, personalidad jurídica, autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa; ii) los recursos que les sean asignados por ley a los Cuerpos de Bomberos se transferirán directamente a sus cuentas; iii) además de los recursos económicos señalados en leyes especiales, la LDCI reconoce el derecho de los Cuerpos de Bomberos a una contribución adicional mensual que será pagada por los usuarios finales del servicio de generación eléctrica, así como el cobro de tasas por servicios, recursos provenientes del Ministerio de Bienestar Social, o quien haga sus veces, y asignaciones por parte de los concejos municipales para el desarrollo de los Cuerpos de Bomberos.

2.2.- Naturaleza jurídica de la contribución establecida en el artículo 33 de la Ley de Defensa Contra Incendios. -

El artículo 301 de la CRE establece que únicamente por acto normativo de órgano competente *“se podrán establecer, modificar, exonerar y extinguir tasas y contribuciones”*; y, dichas tasas y contribuciones especiales *“se crearán y regularán de acuerdo con la ley”*.

El segundo inciso del artículo 1 del Código Tributario⁸ (en adelante, “CT”) dispone que los tributos son: “*impuestos, tasas y contribuciones especiales*”, definiendo al tributo como “*la prestación pecuniaria exigida por el Estado, a través de entes nacionales o seccionales*”, cuyo objeto es satisfacer “*necesidades públicas*”. Así, según el artículo 4 ibidem, las leyes tributarias “*determinarán el objeto imponible, los sujetos activo y pasivo, la cuantía del tributo o la forma de establecerla, las exenciones y deducciones (...); y demás materias reservadas a la ley que deben concederse conforme a este Código*”.

El artículo 8 ibidem reconoce que las municipalidades tienen facultad reglamentaria “*cuando la ley conceda a estas instituciones*” dicha atribución; y, su artículo 9 añade que la gestión tributaria, determinación y recaudación de tributos “*corresponde al organismo que la ley establezca*”.

Ahora bien, como se citó en la sección precedente, la contribución predial del 0.15 por mil, objeto de la consulta, se encuentra regulada en el artículo 33 de la LDCI en los siguientes términos: “*Unifícase la contribución predial a favor de todos los cuerpos de bomberos de la Republica en el cero punto quince por mil, tanto en las parroquias urbanas como en las parroquias rurales, a las cuales se les hace extensivo*”.

En este sentido, el artículo 37 del Reglamento General para la Aplicación de la LDCI⁹ (en adelante, “RGLDCI”) dispone que los Jefes de los Cuerpos de Bomberos “*reportarán mensualmente a las correspondientes Jefaturas de Zona y siguiendo el órgano regular respectivo*” el detalle de las recaudaciones determinadas en los artículos 32 y 33 de la LDCI, “*para efectos de estadística y control*”.

Por otra parte, el artículo 38 ibidem añade que “*Para el fiel cumplimiento de la recaudación de la contribución establecida en el Art. 33 de la Ley, y de conformidad con la facultad otorgada en el numeral 5. del Art. 4 de la misma las Jefaturas de Zona recabarán de los tesoreros Municipales la entrega oportuna de la recaudación mensual de dichos fondos, bajo responsabilidad de estos funcionarios*”.

En tal virtud, el artículo 39 ibidem faculta a los Cuerpos de Bomberos para que “*los fondos de que trata el Art. 33 de la Ley, sean ingresados en su Presupuesto, en una partida especial destinada a satisfacer las necesidades bomberiles del lugar a que correspondan*”. El artículo 45 ibidem señala que las asignaciones económicas y

⁸ CT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 14 de junio de 2005. Última reforma publicada en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 96 de 3 de octubre de 2025.

⁹ RGLDCI, publicado en el Registro Oficial No. 834 de 17 de mayo de 1979. Última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 083 de 18 de septiembre de 2013.

donaciones otorgadas por los Concejos Municipales en favor de los Cuerpos de Bomberos *“deberán ser ingresadas o inventariadas”* por los Tesoreros o Guardalmacenes de éstos. El artículo 57 ibidem prescribe que los miembros de los Cuerpos de Bomberos de la República *“se sujetarán estrictamente a las disposiciones, órdenes y planes de trabajo que determine la Ley y el presente Reglamento”*.

Conviene destacar que, de acuerdo con el artículo 4 ibidem, a las Jefaturas de Zona de Bomberos de la República les corresponde *“implantar la política administrativa, de acuerdo con las disposiciones emanadas del Ministerio del ramo, de la Ley Especial y sus Reglamentos”*. Concordante, su artículo 13 añade que todos los casos no previstos en dicho Reglamento, así como la interpretación y aplicación *“en lo referente a la marcha administrativa, económica y disciplinaria”* de los Cuerpos de Bomberos, *“los resolverá el Ministerio de Bienestar Social”*.

Respecto de la recaudación de dicho tributo, en pronunciamiento contenido en el oficio No. 13866, de 13 de mayo de 2021, la Procuraduría General del Estado, concluyó:

“3.- Pronunciamiento.-

Por lo expuesto, en atención a su primera consulta se concluye que, de conformidad con el artículo 38 del Reglamento General para la Aplicación (sic) de la Ley de Defensa Contra Incendios, la contribución predial establecida por el artículo 33 de la Ley de Defensa Contra Incendios en beneficio de los cuerpos de bomberos debe ser recaudada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales, y es responsabilidad de los Tesoreros de dichos gobiernos efectuar la transferencia mensual, oportuna y directa de lo recaudado por dicha contribución a favor de los cuerpos de bomberos” (énfasis me corresponde).

Por otro lado, en cuanto a la naturaleza jurídica de dicha contribución, este organismo, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 05947, de 12 de mayo de 2016, concluyó:

“De lo hasta aquí expuesto se puede evidenciar que el pago a favor de los cuerpos de bomberos del tributo sobre el impuesto predial, inicialmente se definió como un impuesto y posteriormente el artículo 33 de la Ley de Defensa contra Incendios lo calificó como una ‘contribución’. (...)

De las disposiciones previamente citadas, se aprecia que el artículo 28 ratifica la calidad de contribución que le confiere el artículo 33 de la Ley de Defensa

contra Incendios, al tributo del cero punto quince por mil sobre el avalúo catastral de los inmuebles, tanto en las parroquias urbanas como en las parroquias rurales.

En tal virtud, en base a las reglas de interpretación de las normas tributarias contenidas en el artículo 13 del Código Tributario y de la doctrina analizada, se puede determinar que la naturaleza de dicho tributo es el de una contribución especial que está destinada a financiar un objetivo estatal que es en forma general la gestión de la prevención, protección, socorro y extinción de incendios que de acuerdo con la Constitución corresponde a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, y cuyos beneficiarios son los Cuerpos de Bomberos del país, por estar así expresamente prescrito en la Ley” (subrayado me corresponde).

De lo expuesto se desprende: i) la LDCI otorga el carácter de contribución predial del 0.15 por mil a favor de los Cuerpos de Bomberos de la República, tanto en parroquias urbanas como rurales, a las cuales se hace extensivo; ii) esta contribución predial será recabada por las Jefaturas de Zona de los Tesoreros Municipales. Estos recursos serán ingresados en el presupuesto de los Cuerpos de Bomberos para satisfacer las necesidades bomberiles; iii) los Cuerpos de Bomberos deberán sujetarse estrictamente a las disposiciones, órdenes y planes de trabajo que determine la LDCI, su Reglamento, así como las disposiciones del Ministerio del ramo; y, iv) la naturaleza jurídica de la contribución predial del 0.15 por mil es la de una contribución especial destinada a financiar un objetivo estatal, cuyos beneficiarios son los Cuerpos de Bomberos del país

2.3.- Régimen jurídico de las exenciones tributarias a favor de adultos mayores, personas con discapacidad y personas con enfermedades catastróficas. –

De acuerdo con el artículo 31 del CT, la exención o exoneración tributaria “*es la exclusión o dispensa legal de la obligación tributaria, establecida por razones de orden público, económico o social*”. Por su parte, el artículo 32 ibidem establece que solo mediante disposición expresa de ley “*se podrá establecer exenciones tributarias*”.

Con relación al objeto de la consulta, el artículo 491 del COOTAD reconoce como impuestos municipales, en su literales a) y b), al impuesto sobre la propiedad urbana y rural, respectivamente, disponiendo en su artículo 492 la potestad de los GADM para reglamentar “*por medio de ordenanzas el cobro de sus tributos*”, con las distinciones establecidas en sus artículos 495 y siguientes ibidem.

Respecto del impuesto sobre la propiedad urbana, los artículos 509 y 510 ibidem

contemplan exenciones con carácter permanente y temporal, respectivamente, mientras que, su artículo 513 dispone que dicho impuesto es de “*exclusiva financiación municipal o metropolitana*”, prohibiéndose el establecimiento de otros impuestos que graven los predios urbanos, excepto si se destinasen a financiar proyectos de vivienda rural de interés social. En el mismo sentido, en torno al segundo tributo, los artículos 517 y 520 ibidem determinan, respectivamente, la banda impositiva sobre la cual se establece el límite por el cual será fijado “*mediante ordenanza*” por cada GADM, así como las exenciones del pago de dicho impuesto.

Por lo tanto, el COOTAD, al establecer exenciones temporales y permanentes sobre dicho impuesto, no ha considerado expresamente la prescripción de exenciones adicionales para los grupos poblacionales que se tratan en esta sección, sin perjuicio de encontrarse en otras leyes, como se analizará a continuación.

Al respecto, el artículo 14 de la Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores¹⁰ (en adelante, “*LOPAM*”) determina que toda persona que ha cumplido 65 años de edad y con ingresos mensuales estimados en un máximo de 5 remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de 500 remuneraciones básicas unificadas “*estará exonerada del pago de impuestos fiscales y municipales*”.

Por su parte, el segundo inciso del artículo 569 del COOTAD dispone que “*Los concejos municipales o distritales podrán disminuir o exonerar el pago de la contribución especial de mejoras en consideración de la situación actual y económica de los contribuyentes*”.

En este sentido, a través del pronunciamiento contenido en el oficio No. 04814, de 13 de diciembre de 2023, la Procuraduría General del Estado analizó y concluyó lo siguiente:

“(…)

Del análisis efectuado se observa que: i) El artículo 14 de la LOPAM prevé que las personas que han cumplido 65 años y tienen ingresos mensuales estimados en un máximo de 5 remuneraciones básicas unificadas o un patrimonio que no exceda de 500 remuneraciones básicas unificadas están exoneradas del pago de ‘impuestos fiscales y municipales, sin que para la aplicación de ese beneficio se requiera declaración administrativa previa; ii) El artículo 507 del COOTAD

¹⁰ LOPAM, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 484 de 9 de mayo de 2019. “Art. 14.- De las exoneraciones. Toda persona que ha cumplido 65 años de edad y con ingresos mensuales estimados en un máximo de 5 remuneraciones básicas unificadas o que tuviere un patrimonio que no exceda de 500 remuneraciones básicas unificadas, **estará exonerada del pago de impuestos fiscales y municipales.** (...)” (énfasis añadido).

regula el impuesto a los inmuebles no edificados, por lo que le es aplicable la exoneración prevista en el artículo 14 de la LOPAM, a favor de las personas adultas mayores; iii) Respecto de las contribuciones especiales, como lo es la contribución del 0.15 por mil, a fin de disminuirla o exonerarla, por razones de orden público, económico o social, los GAD están facultados a hacerlo mediante ordenanza y posterior a un análisis e informe de su impacto financiero.

3. Pronunciamiento.-

*En atención a los términos de sus consultas se concluye que **la exención tributaria que establece el artículo 14 de la Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores, en beneficio de los adultos mayores que cumplan los requisitos previstos por esa ley, esto es, que tengan 65 años de edad e ingresos mensuales estimados en un máximo de 5 remuneraciones básicas unificadas o un patrimonio que no exceda de 500 remuneraciones básicas unificadas, se aplica únicamente a los tributos que tengan el carácter de impuestos** (...)*

La mencionada exención no se extiende a la contribución predial del 0.15 por mil ni a la contribución especial de mejoras; no obstante, de acuerdo con el segundo inciso del artículo 569 del COOTAD, en concordancia con lo previsto en el artículo 94 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, al ser las contribuciones de competencia exclusiva de los GAD, estos están facultados para establecer en beneficio de los adultos mayores exoneración parcial o total de su pago, 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).

Por otro lado, respecto de las exenciones tributarias en favor de las personas con discapacidad, los artículos 81 al 99 de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad¹¹ (en adelante, “LOPD”) establecen las deducciones y exoneraciones tributarias de las que son beneficiarias las personas con discapacidad, sin que dentro de las mismas se incluya expresamente a la contribución predial del 0.15 por mil.

¹¹ LOPD, publicada en el Suplemento Cuarto del Registro Oficial No. 73 de 3 de julio de 2025.

De forma ilustrativa, la sentencia No. 76-16-IN/21¹² emitida por la Corte Constitucional, con ocasión de la acción pública de inconstitucionalidad presentada en contra de la “*Ordenanza que regula la Aplicación, Cobro y Exoneración de Contribuciones Especiales de Mejoras en el cantón San Pedro de Pelileo*”, expuso lo siguiente:

“57. Por lo expuesto, se verifica que efectivamente en la expedición de la Reforma a la Ordenanza que regula la aplicación, cobro y exoneración de contribuciones especiales de mejoras en el cantón San Pedro de Pelileo, provincia de Tungurahua, publicada en el Registro Oficial No. 886, de 21 de noviembre de 2016, no se han inobservado los artículos 37 numeral 5 y 47 numeral 4 de la CRE, toda vez que en el artículo 23 numeral 1 de dicha reforma y sus disposiciones transitorias tercera y cuarta, se advierten de manera expresa beneficios tributarios para el caso de que el contribuyente obligado al pago de las contribuciones especiales de mejoras sea una persona adulta mayor o persona con discapacidad; así como, su extensión, entre otras, a personas con alguna condición de salud grave y a aquellas que por su situación económica no puedan cubrir las referidas contribuciones, respetando de este modo lo dispuesto en la Constitución de la República y en convenios internacionales de derechos humanos, confirmándose además, la observancia del artículo 84 de la CRE y artículo 569 del COOTAD, lo que no estaba contemplado en la ordenanza inicialmente impugnada y que fue derogada con la entrada en vigencia de la presente reforma”.

De lo expuesto se desprende: **i)** solo por disposición expresa de ley se podrán establecer exenciones tributarias; **ii)** los Cuerpos de Bomberos no tienen competencia para crear, modificar, extinguir o suprimir tributos, ni para determinar sus elementos y exenciones; **iii)** la exención concedida a personas adultas mayores por la LOPAM es aplicable solamente a impuestos fiscales y municipales; **iv)** las exenciones tributarias reconocidas a personas con discapacidad por la LOPD, así como para las personas con enfermedades catastróficas, no se han prescrito expresamente en una ley, por lo que se requiere su establecimiento mediante la ordenanza correspondiente del GADM respectivo.

3.- Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 1 y 33 de la Ley de Defensa Contra Incendios; 38 de su Reglamento General de

¹² Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 76-16-IN/21 de 8 de septiembre de 2021, publicada en la Edición Constitucional No. 252 del Registro Oficial de 13 de diciembre de 2021.

Aplicación; 14 de la Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores; 569 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la contribución predial establecida a favor de los Cuerpos de Bomberos tiene el carácter de contribución especial y no de tasa ni de impuesto por consiguiente, la exoneración prevista en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Personas Adultas Mayores, limitada a impuestos, no le resulta aplicable directamente. En consecuencia, los Cuerpos de Bomberos no tienen competencia para establecer descuentos o exoneraciones respecto de dicha contribución.

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,



Validar únicamente en FirmaEC.
Firmado electrónicamente por:
**RODRIGO IVAN
CONSTANTINE
SAMBRANO**

Rodrigo Iván Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



www.pge.gob.ec