



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Enero 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 enero 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-ene-26	EMPRESA PÚBLICA DE CONSTRUCCIONES, VIVIENDA Y DE ASEO DE SANTO DOMINGO EP- CONST. TEMPORALIDAD DE LAS COMISIONES DE SERVICIOS	4
2	07-ene-26	MUNICIPIO DE MORONA COMPETENCIAS GADS	12
3	13-ene-26	CONSEJO NACIONAL DE SALUD IMPLEMENTACIÓN DE CONSEJOS PROVINCIALES Y CANTONALES DE SALUD	21
4	21-ene-26	GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DE PUJILÍ PROCESO DE REMOCIÓN DE EJECUTIVO DEL GAD	30
5	28-ene-26	CORPORACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIÓN RENUNCIA VOLUNTARIA	40
6	28-ene-26	UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS - ESPE COMPENSACIÓN RENUNCIA VOLUNTARIA DE PERSONAL ADMINISTRATIVO	50
7	30-ene-26	JUNTA PARROQUIAL DE NULTI ELECCIÓN DE VICEPRESIDENTE	61
8	30-ene-26	BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR B.P. HORAS SUPLEMENTARIAS Y EXTRAORDINARIAS A CHOFERES EN COMISIÓN	74

Oficio No. **14583**

Quito D.M., **06 ENE 2026**

Ingeniero
Gonzalo Patricio Silva Garcés
GERENTE GENERAL
EMPRESA PÚBLICA DE CONSTRUCCIONES, VIVIENDA Y DE ASEO DE SANTO DOMINGO, EP-CONST
Santo Domingo. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. EP-CONST-GG-2023-1418-O, de 13 de noviembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿Puede un servidor público de carrera con nombramiento definitivo acceder a una Comisión de Servicios con remuneración (Art. 30 LOSEP) por un periodo de hasta dos años, a pesar de haber agotado previamente el límite legal de seis años de la Comisión de Servicios sin remuneración (Art. 31 LOSEP)?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1.- Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

El informe jurídico contenido en el memorando No. EP-CONST-PS -2025-462-M, de 13 de noviembre de 2025, adjunto al oficio de su consulta, suscrito por la Procuradora Síndica de la Empresa Pública de Construcciones, Vivienda y de Aseo de Santo Domingo (en adelante, “EP-CONST”), citó los artículos 11, 82, 226, numeral 3 del artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 14 y 122 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); 30 y 31 de la Ley Orgánica del Servicio Público³ (en adelante, “LOSEP”); 45, 46, 49, 50, 51 y 55 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público⁴ (en adelante, “RGLOSEP”); 1, 8 y numeral 1 del artículo 18 del Código Civil⁵ (en adelante, “CC”), con fundamentos en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“2. Análisis de la consulta.

El marco normativo aplicable distingue claramente dos figuras jurídicas de comisión de servicios:

(...)

2.2.1 Comisión de servicios con remuneración.

El artículo 30 de la Ley Orgánica del Servicio Público define a la comisión de servicios con remuneración como:

Las o los servidores públicos de carrera podrán prestar servicios en otra entidad del Estado, con su aceptación por escrito, previo el dictamen favorable de la unidad de administración del talento humano, hasta por dos años, mediante la concesión de comisión de servicios con

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

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

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

⁴ RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011.

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



remuneración, siempre que la servidora o servidor hubiere cumplido un año de servicio en la institución donde trabaja y cumpla con los requisitos del puesto a ocupar.

(...)

Una vez concluida la comisión de servicios, la servidora o servidor deberá prestar sus servicios para la Administración Pública por un lapso no inferior al de la duración de la comisión de servicios (Énfasis corresponde al original).

En armonía con lo dispuesto en el Artículo 46 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público (RLOSEP), la comisión de servicios con remuneración procede únicamente para los servidores públicos que cumplan con los siguientes requisitos: (i) posean nombramiento definitivo y hayan concluido su período de prueba, (ii) tenga un año de servicio cumplido en la institución donde labora; y, (iii) cuenten con el informe favorable de la unidad de Talento Humano.

Este tipo de comisiones puede concederse bajo las siguientes circunstancias: (i) para laborar en otra institución estatal para lo cual se requiere la aceptación del servidor público, así como el cumplimiento del perfil del puesto; y, (ii) para efectuar reuniones, conferencias, pasantías y visitas de observación en el exterior o en el país, que benefician a la Administración Pública, en cualquiera de estos dos casos la comisión de servicios se conceda por el plazo máximo de **dos años**. (...)

2.1.2 Comisión de servicios sin remuneración.

El artículo 31 de la Ley Orgánica del Servicio Público define a la comisión de servicios con remuneración:

Las y los servidores públicos podrán prestar servicios en otra institución del Estado, mediante comisión de servicios sin remuneración, previa su aceptación por escrito y hasta por seis años, durante su carrera administrativa, previo dictamen favorable de la Unidad de Administración del Talento Humano, siempre que la servidora o servidor hubiere cumplido al menos un año de servicios en la institución. Concluida la comisión la servidora (sic) servidor será reintegrada o reintegrado a su puesto original. Se exceptúan (...) los períodos para el ejercicio de puestos de elección popular. La entidad que otorgó comisión de servicios no podrá suprimir el cargo de la (sic) servidor a o servidor que se encuentre en comisión de servicios sin sueldo.

No se concederá esta clase de comisión de servicios a servidoras o servidores que ocupen puestos de nivel jerárquico superior, período fijo, nombramientos provisionales o tengan contratos de servicios ocasionales.

Ninguna entidad pública se rehusará a conceder comisión de servicios para sus servidores (Énfasis correspondiente al original).

En concordancia con lo establecido en el Artículo 51 del Artículo 46 del Reglamento a la Ley Orgánica del Servicio Público (RLOSEP), la comisión de servicios sin remuneración procede exclusivamente para los servidores públicos que cumplan con los siguientes requisitos: (i) posean nombramiento definitivo y que hayan superado el período de prueba, (ii) tenga un año de servicio cumplido en la institución donde labora, (iii) cuenten con la aceptación por escrito del servidor público; y, (iv) cumplan con los requisitos del puesto a ocupar.

Esta comisión se concederá por un plazo máximo de seis (6) años durante toda la carrera administrativa del servidor. (...).

En consecuencia, es posible conceder la comisión de servicios sin remuneración al servidor en varias

En consecuencia, es posible conceder la comisión de servicios sin remuneración al servidor en varias ocasiones, incluso en una misma institución, siempre que el tiempo total acumulado no exceda el límite de seis (6) años establecido en el Artículo 31 de la LOSEP.

(...)

3. Absolución de consulta

(...)

Los servidores públicos de carrera con nombramiento definitivo, que satisfagan los requisitos establecidos en la normativa legal y aquellos pormenorizados en el presente informe, están facultados para acceder a Comisiones de Servicios con remuneración (Art. 30 de la LOSEP) por un plazo máximo de dos años.

Esta facultad es autónoma y se ejerce con independencia del uso total o parcial del límite legal de seis años de la Comisión de Servicios sin remuneración (Art. 31 de la LOSEP). Esto se debe a que la Ley Orgánica del Servicio Público confiere a estas dos modalidades un carácter de facultades distintas e independientes, no existiendo en su tenor literal una prohibición expresa ni un mandato de cómputo acumulado entre ellas.” (énfasis corresponde al texto original).

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 13938, de 18 de noviembre de 2025, esta Procuraduría solicitó al Ministerio de Trabajo (en adelante, “MDT”) que remita su criterio jurídico institucional con relación al objeto materia de consulta.

Dicho requerimiento fue atendido mediante oficio No. MDT-SN-2025-0972-O, de 25 de noviembre de 2025, ingresado en esta institución el mismo día, suscrito por el Subsecretario de Normativa del MDT, en el que, además de los artículos citados por la entidad consultante, se refirió a los artículos 23 y 32 de la LOSEP; 48 y 53 del RGLOSEP; con base en lo cual, analizó y concluyó lo siguiente:

“2. ANÁLISIS NORMATIVO Y PRONUNCIAMIENTO:

La comisión de servicios con remuneración es una figura legal establecida en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Servicio Público y definida en el artículo 45 de su Reglamento General como aquella mediante la que se establece el aporte técnico y/o profesional de una o un servidor de carrera en beneficio de otra institución del Estado, diferente a la cual presta sus servicios, dentro o fuera del país.

Por otro lado, la figura de comisión de servicios sin remuneración se otorga a los servidores públicos de carrera que sean requeridos a prestar sus servicios en otras instituciones del Estado, de conformidad con lo prescrito en el artículo 31 de la LOSEP, cuando reúna las condiciones del puesto a ocuparse y no afecte al interés institucional.

En ambos casos, la autoridad nominadora o su delegado emitirá la autorización para la concesión de comisiones de servicios con o sin remuneración, previo el dictamen favorable de la UATH y, como requisito para su otorgamiento, el servidor deberá haber cumplido el período de prueba.

La principal diferencia entre las dos figuras es que, en la primera, (...) es la institución de origen del servidor quien asume el pago de la remuneración del servidor público durante el tiempo que dura la comisión de servicios. En caso de que su remuneración original sea superior al puesto que va a ocupar, recibirá la remuneración mayor. En caso de que la remuneración establecida para el puesto que va a ocupar sea superior, recibirá la diferencia a la que hubiere lugar, entre lo que percibe en la entidad a la que pertenece y lo presupuestado para el puesto en el que prestará sus servicios. La diferencia será pagada por la institución que lo recibe. Por otro lado, la comisión de servicios sin remuneración, según el artículo 51 del Reglamento General a la LOSEP, obligará a la institución solicitante a la expedición del correspondiente nombramiento provisional de libre remoción, de período fijo o la suscripción de



contratos de servicios ocasionales de acuerdo con lo establecido en la LOSEP y este Reglamento General y por ende asumir el pago completo de la remuneración.

Es importante mencionar que la normativa citada expresamente determina que la comisión de servicios con remuneración tendrá una duración máxima de 2 años. A diferencia de lo establecido en el artículo 31 de la LOSEP respecto a la comisión de servicios sin remuneración (duración de hasta seis años durante la carrera administrativa del servidor), en el caso de la comisión de servicios con remuneración no se ha especificado que el límite sería durante la carrera administrativa del servidor. Al respecto, es procedente la autorización de una nueva comisión de servicio con remuneración siempre que previamente el servidor se haya reintegrado a su institución de origen conforme lo establece el artículo 32 de la LOSEP y que la nueva comisión de servicios remunerada no supere los 2 años que la norma ha establecido como límite.

Por lo manifestado, al tratarse de dos figuras legales distintas que no están directamente condicionadas en relación al objeto de su consulta, es viable para un servidor de carrera el acceder a una comisión de servicios con remuneración a pesar de haber agotado el límite de 6 años durante la carrera administrativa del servidor establecidos para la comisión de servicios sin remuneración.” (énfasis añadido).

De lo expuesto se desprende que tanto el criterio jurídico institucional de la EP-CONST como el del MDT coinciden en que la comisión de servicios con remuneración prevista en el artículo 30 de la LOSEP y la comisión de servicios sin remuneración regulada en el artículo 31 ibídem son figuras jurídicas distintas, con límites temporales propios e independientes, por lo que el agotamiento del plazo máximo de una de ellas no impide, por sí mismo, el acceso a la otra, en los términos y condiciones previstos en la normativa vigente.

2.- Análisis. -

De acuerdo con el artículo 229 de la CRE, son servidores públicos “todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios, o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”.

El artículo 17 de la LOSEP determina las clases de nombramientos para el ejercicio de la función pública: i) permanentes; y, ii) provisionales (incluyendo sus subclasificaciones).

A su vez, la letra g) del artículo 23 de la LOSEP reconoce como uno de los derechos de los servidores públicos: “g) Gozar de vacaciones, licencias, comisiones y permisos de acuerdo con lo prescrito en esta Ley” (lo subrayado me corresponde).

Así, dentro del Capítulo II “DE LAS LICENCIAS, COMISIONES DE SERVICIO Y PERMISOS”, los artículos 30 y 31 de la LOSEP establecen, respectivamente, las modalidades, requisitos, condiciones y límites para las comisiones de servicio con remuneración y sin ella.

Respecto de las comisiones de servicio con remuneración, el antes mencionado artículo 30 prescribe:

“Las o los servidores públicos de carrera podrán prestar servicios en otra entidad del Estado, con su aceptación por escrito, previo el dictamen favorable de la unidad de administración del talento humano, hasta por dos años, mediante la concesión de comisión de servicios con remuneración, siempre que la servidora o servidor hubiere cumplido un año de servicio en la institución donde trabaja y cumpla con los requisitos del puesto a ocupar.”

(...)

La servidora o servidor conservará todos sus derechos adquiridos en la institución de origen, en la cual se encontraba originalmente sirviendo; y, una vez que concluya su comisión de servicios, tendrá

derecho a ser reintegrada o reintegrado a su cargo original o a uno equivalente si el anterior hubiere sido suprimido por conveniencia institucional.

(...)

Una vez concluida la comisión de servicios, la servidora o servidor deberá prestar sus servicios para la Administración Pública por un lapso no inferior al de la duración de la comisión de servicios” (el subrayado me corresponde).

En concordancia, el artículo 45 del RGLOSEP ratifica que a través de la comisión de servicios se establece el “aporte técnico y/o profesional de una o un servidor de carrera en beneficio de otra institución del Estado”, diferente a la cual presta sus servicios. El artículo 46 ibidem señala que la autoridad nominadora podrá declarar dicha comisión de servicios con remuneración a favor de los servidores públicos de carrera en función de los siguientes requisitos:

“(…) previa solicitud de la autoridad nominadora de la institución requirente, el informe favorable de la UATH en el que se determine que la comisión de servicios con remuneración de la o el servidor no afectará el normal desenvolvimiento de la institución, que el mismo hubiere cumplido un año de servicios en la institución, así como la aceptación por escrito de la o el servidor requerido, de conformidad con lo prescrito en el artículo 30 de la LOSEP.

(...)” (el subrayado me corresponde).

La misma norma añade en su inciso segundo que:

“Este aporte técnico y/o profesional será exclusivo para las y los servidores de carrera que no se encuentren en período de prueba en la institución donde trabajan siempre y cuando se cumplan con los requisitos del puesto a ocupar.

El plazo máximo de la comisión de servicios otorgada es de dos años” (énfasis y subrayado me corresponden).

Al igual que la LOSEP, el RGLOSEP ratifica en su artículo 47 que cuando un servidor de carrera se encuentre en comisión de servicios con remuneración “*conservará los derechos y beneficios que la institución a la que pertenece hubiere creado a favor de sus servidores*”, así como el derecho a ser reintegrado a su puesto de origen al concluir la comisión.

De igual forma, los artículos 49 y 60 del RGLOSEP establecen, respectivamente, las comisiones de servicios con remuneración fuera del país, sujeto a dichas normas reglamentarias y la autorización de la Secretaría Nacional de la Administración Pública; y, la comisión de servicios con remuneración para efectuar estudios regulares de posgrados, reuniones, conferencias, pasantías y visitas de observación.

Adicionalmente, mediante el pronunciamiento contenido en el oficio No. 05035⁶, de 28 de diciembre de 2023, esta Procuraduría expuso lo siguiente:

“En resumen: i) la comisión de servicios con remuneración está dirigida para servidores públicos de carrera que hubieren cumplido un año de servicio en la institución donde trabaja; ii) el RGLOSEP prevé la comisión de servicios para estudios de postgrado en el extranjero con una duración máxima de hasta dos años; iii) el RGLOSEP regula expresamente los requisitos que deben cumplirse para la concesión de la comisión de servicios con remuneración, tanto para prestar servicios en otra entidad del Estado dentro o fuera del país y para los casos de estudios de postgrados, pasantías, visitas de observación o conferencias

⁶ Oficio No. 05035, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 511 de 5 de marzo de 2024.



(...)

3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de su consulta se concluye que, en virtud de que la LOSEP establece que la comisión de servicios está dirigida únicamente a los servidores públicos de carrera, encontrándose expresamente excluido de la carrera del servicio público a los servidores que ejerzan funciones con nombramiento a período fijo por mandato legal (...). Por lo tanto, no sería factible otorgar una comisión de servicios con remuneración a un funcionario con residencia temporal en Galápagos y con un nombramiento de período fijo, en virtud de que esta se limita a los servidores de carrera que poseen nombramiento permanente que cumplan además con los otros requisitos que establece la Ley” (énfasis me corresponde).

Por otro lado, respecto de las comisiones de servicios sin remuneración, el artículo 51 de la LOSEP determina:

“Las y los servidores públicos de carrera podrán prestar servicios en otra institución del Estado, mediante comisión de servicios sin remuneración, previa su aceptación por escrito y hasta por seis años, durante su carrera administrativa, previo dictamen favorable de la Unidad de Administración del Talento Humano, siempre que la servidora o servidor hubiere cumplido al menos un año de servicios en la institución. Concluida la comisión la servidora o servidor será reintegrada o reintegrado a su puesto original. Se exceptúan de esta disposición los periodos para el ejercicio de puestos de elección popular. La entidad que otorgó comisión de servicios no podrá suprimir el cargo de la servidora o servidor que se encuentre en comisión de servicios sin sueldo.

No se concederá esta clase de comisión de servicios a servidoras o servidores que ocupen puestos de nivel jerárquico superior, período fijo, nombramientos provisionales o tengan contratos de servicios ocasionales.

Ninguna entidad pública se rehusará a conceder comisión de servicios para sus servidores” (El subrayado me pertenece).

Así, el inciso segundo del artículo 51 de la RGLOSEP establece que: “Los 6 años de plazo máximo de la comisión de servicios sin remuneración durante la carrera, se contabilizarán considerando el tiempo que permanezca en una o varias instituciones”.

La misma norma, en sus incisos subsiguientes, añade lo siguiente:

“Se puede conceder comisión de servicios sin remuneración a la o el servidor varias veces en una misma institución, siempre y cuando no sobrepase los 6 años establecidos en el artículo 31 de la LOSEP.

La prestación de servicios mediante comisión de servicios sin remuneración, obligará a la institución solicitante a la expedición del correspondiente nombramiento provisional de libre remoción, de período fijo o a la suscripción de contratos de servicios ocasionales de acuerdo con lo establecido en la LOSEP y este Reglamento General.

(...)

Este aporte técnico y/o profesional será exclusivo para las y los servidores de carrera que no se encuentren en período de prueba en la institución donde trabajan y que cumplan con los requisitos del puesto a ocupar” (el subrayado me pertenece).

En este contexto, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 02484⁷, de 28 de enero de 2019, la Procuraduría General del Estado analizó y concluyó lo siguiente:

“(…)

Del análisis efectuado se observa que los artículos 31 de la LOSEP y 51 de su Reglamento General prevén que los servidores públicos de carrera pueden prestar servicios en otra institución del Estado mediante comisión de servicios sin remuneración, por el plazo máximo de seis años durante su carrera, previo dictamen favorable de la Unidad de Administración del Talento Humano y siempre que éste hubiere cumplido al menos un año de servicios en la institución. Por su parte, el inciso final del artículo 31 de la LOSEP prohíbe que las entidades rehúsen conceder comisión de servicios para sus servidores, y de acuerdo con el cuarto inciso del artículo 51 del Reglamento a esa ley, corresponde a la entidad en la que el servidor prestará sus servicios, expedir el nombramiento o contrato que corresponda, en armonía con los artículos 17 y 83 de la LOSEP.

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 31 de la LOSEP y 51 de su Reglamento General, (...) un servidor público perteneciente a una de las carreras de la Función Judicial (...), puede desempeñar en otra entidad del Estado un cargo excluido de la carrera, mediante comisión de servicios sin remuneración. Según el inciso final del artículo 31 de la LOSEP, que se refiere en forma específica a la comisión de servicios sin remuneración, 'Ninguna entidad pública se rehusará a conceder comisión de servicios para sus servidores'. ” (Énfasis me corresponde).

Asimismo, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 03239, de 1 de abril de 2019, este organismo estableció:

“3. – Pronunciamiento. –

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 31 de la LOSEP y 51 de su Reglamento General, la comisión de servicios sin remuneración que se otorga a un servidor de carrera para que ejerza temporalmente en otra institución pública, un cargo o función de dirección política y administrativa del Estado o de período fijo previstos en las letras a) y b) del artículo 83 de la LOSEP, respectivamente, no hace perder al servidor de carrera su condición de tal.

La entidad en la que el servidor prestará sus servicios mediante comisión de servicios sin remuneración, deberá expedir el nombramiento o contrato que corresponda, en armonía con lo determinado en los artículos 17 y 83 de la LOSEP, y, terminada la comisión, el servidor de carrera deberá reintegrarse a su institución de origen, de conformidad con lo previsto en el artículo 32 de la LOSEP” (el subrayado me corresponde).

De lo expuesto se desprende que: i) los servidores públicos ejercen sus actividades en el sector público, entre otros, a través de nombramientos permanentes y provisionales; ii) entre los derechos de los servidores públicos de carrera se encuentra el de las comisiones de servicios con y sin remuneración, calificados como aportes técnicos y/o profesionales de un servidor público de carrera en beneficio de otra institución del Estado, diferente a la cual presta sus servicios, dentro o fuera del país; iii) las comisiones de servicio con remuneración representan un derecho para los servidores públicos de carrera para prestar sus servicios, entre otros, en otra entidad del Estado, hasta por dos años, dirigida a aquellos que hayan cumplido un año de servicios en la institución donde trabajan y, en cumplimiento de los requisitos y actos pertinentes que determinan las normas analizadas en el presente, junto con las obligaciones y derechos a su reintegro cuando finalice dicha comisión; iv) la comisión de servicios sin remuneración tiene las mismos presupuestos jurídicos, pero difiere de la anterior en cuanto a la institución que deberá cubrir la remuneración del servidor público de carrera comisionado, así como el período de duración de aquella; v) de acuerdo con el RGLOSEP, se puede conceder comisión de servicios sin remuneración al servidor público de carrera varias veces en una misma institución, siempre y cuando no

⁷ Oficio No. 02484, publicado en el Registro Oficial No. 436 de 26 de febrero de 2019.




sobrepase el límite temporal de 6 años establecidos en el artículo 31 de la LOSEP; y, vi) la LOSEP y el RGLOSEP no disponen expresamente un efecto excluyente del goce de una comisión de servicios por el cumplimiento del límite de tiempo de la otra.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, según los artículos 30, 31 y 32 de la LOSEP y 46 al 51 del RGLOSEP, las comisiones de servicios con remuneración y sin remuneración constituyen figuras jurídicas distintas, con requisitos, efectos y límites temporales propios, sin que la normativa prevea un cómputo acumulado o una relación de exclusión entre ambas. En consecuencia, el hecho de que un servidor público con nombramiento definitivo haya agotado previamente el plazo máximo de seis años de comisión de servicios sin remuneración no impide que pueda acceder, cumpliendo los requisitos legales, a una comisión de servicios con remuneración por el plazo máximo de hasta dos años, de acuerdo con lo previsto en el artículo 30 de la LOSEP.

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

CC. Magister Harold Andrés Burbano Villaroel
Ministro de Trabajo.

Oficio No. **14593**

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

Magíster

Francisco Alfredo Andramuño Rodríguez

ALCALDE

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN MORONA

Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. GMCM-ALC-2025-1152-OF, de 13 de octubre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se reformularon las consultas planteadas en el oficio No. GMCM-ALC-2025-1127-OF, de 1 de octubre de 2025, en los siguientes términos:

“PRIMERA CONSULTA

1.- DE ACUERDO A LO QUE DISPONE LA TERCERA DISPOSICIÓN TRANSITORIA DE LA LEY DE CREACIÓN DEL CANTÓN SEVILLA DON BOSCO, ES LEGAL Y PROCEDENTE QUE EL GOBIERNO MUNICIPAL DEL CANTÓN MORONA, PROCEDA A NOTIFICAR LA TERMINACIÓN DE SUS CONTRATOS O NOMBRAMIENTOS Y A LIQUIDAR AL PERSONAL QUE LABORABA EN EL GAD PARROQUIAL DE SEVILLA DON BOSCO.

SEGUNDA CONSULTA:

2.- DE ACUERDO A LO QUE DISPONE LA TERCERA DISPOSICIÓN TRANSITORIA DE LA LEY DE CREACIÓN DEL CANTÓN SEVILLA DON BOSCO, ES LEGAL Y PROCEDENTE QUE SE REALICE LA TRANSFERENCIA DE LOS ACTIVOS, PASIVOS, BIENES, ASÍ COMO LOS SERVIDORES PÚBLICOS OBREROS Y TRABAJADORES ENTRE EL GAD PARROQUIAL DE SEVILLA DON BOSCO Y EL GOBIERNO MUNICIPAL DE MORONA Y LUEGO ESTE A SU VEZ LOS TRANSFIERA AL GOBIERNO MUNICIPAL DE SEVILLA DON BOSCO.”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en el memorando No. GMCM-GPS-2025-1664-M, de 13 de octubre de 2025, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona (en adelante “*GADM Morona*”), citó la Disposición Transitoria Tercera de la



Ley de Creación del cantón Sevilla Don Bosco¹ (en adelante, “Ley de Sevilla Don Bosco”); los artículos 4 de la Ley Orgánica del Servicio Público² (en adelante, “LOSEP”); y, 8, 9 y 10 del Código del Trabajo³ (en adelante, “CT”); con fundamento en lo que analizó y concluyó:

“PRIMERA CONSULTA (...)

De la normativa expuesta se desprende lo siguiente:

a.- De acuerdo a lo que manda la tercera disposición transitoria de la ley de creación del cantón Sevilla Don Bosco, se desprende que las empresas, unidades educativas, vías y demás procesos administrativos, a cargo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona, que actualmente desarrollan su gestión o se cumplen dentro de la jurisdicción territorial de Sevilla Don Bosco, pasarán a la jurisdicción y administración del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Sevilla Don Bosco, incluidos activos, pasivos, servidores públicos, obreros y trabajadores, de tal forma que se cumplan a cabalidad los contratos legalmente suscritos por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Morona que apliquen en el ámbito territorial del nuevo cantón.

Como se puede apreciar se habla de todos los procesos administrativos a cargo del Gobierno Municipal del cantón Morona, siendo así, hay que puntualizar que el Municipio de Morona no tiene empresas, unidades educativas, ni personal que haya contratado para que labore en la jurisdicción del nuevo cantón Sevilla, por lo tanto no corresponde a esta institución la notificación de terminación de contratos o nombramientos del personal que laboraba en el Gobierno Parroquia de Sevilla Don Bosco, pues no tiene relación contractual con el Gobierno Municipal del cantón Morona, debiendo ser la misma Junta parroquial quien notifique y liquide a su personal.

(...)

SEGUNDA CONSULTA:

(...)

Como se indicó en la pregunta precedente, el Gobierno Municipal del cantón Morona, no dispone de empresas, unidades educativas a su cargo dentro del nuevo cantón Sevilla Don Bosco, así como tampoco ha firmado contrato alguno con empleados ni trabajadores, por lo tanto en estricto apego a lo que dispone la ley de creación del cantón Sevilla Don Bosco en su tercera disposición transitoria, corresponde al Gobierno Parroquial de Sevilla Don Bosco realizar la transición de los bienes, activos y pasivos, así como al personal obrero y de empleados a favor del Gobierno cantonal de Sevilla Don Bosco”.

Del criterio jurídico transcrito se desprende que, respecto de la primera consulta, el GADM Morona interpreta que la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Sevilla Don Bosco prevé la transferencia al nuevo cantón de las empresas, unidades educativas, vías, procesos administrativos, activos, pasivos y personal que actualmente se encuentren bajo la administración del GADM Morona dentro de la jurisdicción territorial de Sevilla Don Bosco (en adelante,

¹ Ley de Sevilla Don Bosco, publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 676 de 5 de noviembre de 2024.

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

³ CT, codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 167 del 16 de diciembre de 2005.

“GADM Sevilla Don Bosco”), con el fin de asegurar el cumplimiento de los contratos legalmente suscritos por dicho municipio en el ámbito territorial del nuevo cantón. Sin perjuicio de lo anterior, el propio informe sostiene que el GADM Morona no cuenta con empresas, unidades educativas ni personal contratado para laborar dentro del territorio del nuevo cantón Sevilla Don Bosco. En consecuencia, sostiene que no le corresponde realizar terminaciones de contratos, notificaciones o liquidaciones del personal que labora en el GAD Parroquial de Sevilla Don Bosco, por no existir relación contractual con el GADM Morona. Finalmente, el informe concluye que tampoco le corresponde efectuar la transferencia de bienes, activos, pasivos o personal prevista en la Disposición Transitoria Tercera, atribuyendo dicha responsabilidad al Gobierno Parroquial de Sevilla Don Bosco.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de las consultas, el análisis se desarrollará en los siguientes puntos: i) Creación de cantones y la Ley de Sevilla Don Bosco; ii) Naturaleza de las disposiciones transitorias y el régimen establecido en la Disposición Transitoria Tercera de dicha Ley; y, iii) Autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados municipales.

2.1. Creación de cantones y la Ley de Sevilla Don Bosco. -

De acuerdo con el artículo 242 de la Constitución de la República del Ecuador⁴ (en adelante, “CRE”) y 10 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁵ (en adelante, “COOTAD”), el Estado “se organiza territorialmente en regiones, provincias, cantones y parroquias rurales”.

El artículo 1 del COOTAD establece la organización política administrativa del Estado a través del “régimen de los diferentes niveles de gobierno autónomos descentralizados y los regímenes especiales”, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera, “integrados por los órganos previstos en este Código para el ejercicio de las competencias que les corresponden” (énfasis añadido).

Respecto de los cantones, el artículo 20 del COOTAD refiere que “son circunscripciones territoriales conformadas por parroquias rurales y la cabecera cantonal con sus parroquias urbanas, señaladas en su respectiva ley de creación, y, por las que se crearen con posterioridad, de conformidad con la presente ley” (énfasis me corresponde).

En ese marco, la creación de un cantón implica una modificación a la división política-administrativa del país que, según el numeral 5 del artículo 132 de la CRE y los artículos 13 y 20 del COOTAD, solo puede realizarse mediante ley aprobada por la Asamblea Nacional.

La iniciativa legislativa para la creación de un nuevo cantón es exclusiva del Presidente de la República, según lo establecido en el artículo 135 de la CRE y reiterado en el artículo 21 del COOTAD, que añade que el proyecto de ley “contendrá la descripción del territorio que comprende el cantón sus límites, la designación de la cabecera cantonal y la demostración de la garantía de cumplimiento de requisitos”.

Así, el artículo 22 del COOTAD establece los requisitos específicos para la creación de un cantón, entre ellos:

⁴ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

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



- a) Una población residente en el territorio del futuro cantón de al menos cincuenta mil habitantes, de los cuales, al menos doce mil deberán residir en la futura cabecera cantonal;
- b) Delimitación física del territorio cantonal de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes;
- c) La parroquia o parroquias rurales que promueven el proceso de cantonización deberá tener al menos diez años de creación;
- d) Informes favorables del gobierno provincial y del organismo nacional de planificación;
- e) Informe previo no vinculante de los gobiernos autónomos municipales descentralizados que se encuentren involucrados; y,
- f) La decisión favorable de la ciudadanía que va a conformar el nuevo cantón expresada a través de consulta popular convocada por el organismo electoral nacional, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la fecha de presentación de la solicitud por el Presidente de la República”.

Sobre este último requisito, la Corte Constitucional, mediante Dictamen Nro. 4-22-CO/22⁶, al revisar la constitucionalidad de la pregunta sometida a consulta popular para la cantonización de Sevilla Don Bosco, señaló en el párrafo 29:

“29. Es así que la interrogante se centra en definitiva en indagar a la población de la localidad de Sevilla Don Bosco, respecto de su posición para pasar desde su actual calidad de parroquia rural a constituirse en un cantón de la provincia de Morona Santiago, lo cual es planteado de una forma clara y precisa, sin abarcar un contenido ambiguo o compuesto que impida a la población tomar posición sobre lo consultado” (énfasis añadido).

Con la aprobación ciudadana en la consulta popular, se promulgó la Ley de Sevilla Don Bosco, cuyo artículo 1 establece la creación del cantón Sevilla Don Bosco *“perteneciente a la Provincia de Morona Santiago, como jurisdicción territorial subordinada al ordenamiento jurídico, político y administrativo del Estado ecuatoriano”*.

Los artículos 2 y 3 ibidem determinan que la cabecera cantonal del cantón Sevilla Don Bosco *“comprenderá los límites territoriales descritos en el artículo tercero de la presente Ley; y, la sede municipal estará en la ciudad de Sevilla Don Bosco”,* y que *“La jurisdicción político-administrativa del cantón Sevilla Don Bosco comprenderá el territorio de toda la población que habita dentro de los siguientes límites territoriales (...)”*.

Finalmente, respecto de la representación legal de las administraciones públicas, el artículo 47 del Código Orgánico Administrativo⁷ (en adelante, “COA”) prevé que la máxima autoridad administrativa *“ejerce su representación para intervenir en todos los actos, contratos y relaciones jurídicas sujetas a su competencia”*; y no requerirá de una autorización o delegación de órganos superior, salvo los casos que expresamente han sido previstos en la ley.

⁶ Corte Constitucional Resolución No. 4-22-CP/22, publicada en el Registro Oficial Edición Constitucional No. 134 de 2 de diciembre de 2022, que contiene el dictamen de constitucionalidad de la consulta popular para la creación del cantón Sevilla Don Bosco en la provincia de Morona Santiago.

https://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/e2NhcNBlGE6J3RyYW1pdGUUnLCB1dWlkOic4MjQ1MTIwN_C0xYTE1LTRhNmQtOTczYy1mNzIzNTM5ZTlyZTQucGRmJ30=

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

De lo expuesto se desprende que: i) la creación de cantones modifica la división política del Estado y requiere la aprobación de una ley por parte de la Asamblea Nacional, presentada por iniciativa exclusiva del Presidente de la República; ii) debido a la aprobación ciudadana mediante la respetiva consulta popular, se promulgó la Ley de Sevilla Don Bosco, que determina sus límites territoriales, sede municipal, régimen de transición y jurisdicción política-administrativa; y, iii) la representación legal de los gobiernos autónomos descentralizados corresponde a sus máximas autoridades administrativas, quienes intervienen directamente en los actos, contratos y relaciones jurídicas que les competen, salvo los casos previstos expresamente en la ley.

2.2.- Naturaleza jurídica de las disposiciones transitorias y el régimen establecido en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Sevilla Don Bosco. -

En cuanto a la naturaleza de las disposiciones transitorias, mediante oficio No. 14418, de 17 de junio de 2021, la Procuraduría General del Estado analizó lo siguiente:

“Sobre la naturaleza de las Disposiciones Transitorias, el Manual de Técnica Legislativa⁸ determina que: ‘son aquellas que facilitan el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación’ y agrega:

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

Una regulación jurídica transitoria puede consistir:

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

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

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

(...)

De lo manifestado se desprende que: (...) y, iv) las disposiciones transitorias de carácter autónomo regulan provisionalmente situaciones jurídicas nuevas para facilitar el

⁸ Manual de Técnica Legislativa, Asamblea Nacional, 2014, pág. 129.



cumplimiento de la situación jurídica prevista en esa norma.” (El resaltado y subrayado corresponde al texto del pronunciamiento).

La Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Creación del cantón Sevilla Don Bosco establece:

“DISPOSICIÓN TRANSITORIA TERCERA. La administración de la jurisdicción política administrativa del nuevo cantón Sevilla Don Bosco, en la provincia de Morona Santiago, seguirá a cargo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Morona, hasta cuando se elijan las dignidades del nuevo Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal. Las empresas, unidades educativas, vías y demás procesos administrativos, a cargo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona, que actualmente desarrollan su gestión o se cumplen dentro de la jurisdicción territorial de Sevilla Don Bosco, pasarán a la jurisdicción y administración del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Sevilla Don Bosco, incluidos activos, pasivos, servidores públicos, obreros y trabajadores, de tal forma que se cumplan a cabalidad los contratos legalmente suscritos por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Morona que apliquen en el ámbito territorial del nuevo cantón, lo que se hará en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días contados desde la posesión de las nuevas autoridades del cantón Sevilla Don Bosco” (énfasis añadido).

De lo expuesto se desprende lo siguiente: i) las disposiciones transitorias tienen como finalidad establecer un régimen jurídico intertemporal para facilitar el tránsito del ordenamiento existente hacia el nuevo régimen previsto en la ley recién promulgada; ii) las disposiciones transitorias regulan la interacción entre la nueva ley y situaciones creadas con anterioridad, pudiendo también establecer reglas autónomas y provisionales para organizar situaciones jurídicas nuevas que permitan la implementación plena de la ley; iii) la Ley de Sevilla Don Bosco impone un régimen temporal de administración transitoria, según el cual la administración de la jurisdicción política-administrativa del nuevo cantón permanece a cargo del GADM Morona hasta la elección y posesión de las autoridades del nuevo Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal; y, iv) una vez posesionadas las nuevas autoridades, la Disposición Transitoria Tercera ordena la transferencia integral y obligatoria al GADM Sevilla Don Bosco de todos los elementos administrativos ubicados dentro de su territorio – empresas, unidades educativas, vías, procesos administrativos – así como activos, pasivos y personal (servidores públicos, obreros y trabajadores) y se hará en un plazo no mayor a cuarenta y cinco días contados desde la posesión de las nuevas autoridades del cantón Sevilla Don Bosco. Esta transferencia tiene como finalidad asegurar la continuidad y cumplimiento de los contratos legalmente suscritos por el GADM Morona con incidencia en el territorio del nuevo cantón.

2.3. Garantía de autonomía de los gobiernos autónomos descentralizados municipales. -

Como consideración final, es necesario destacar que, según los artículos 82 y 226 de la CRE, el derecho a la seguridad jurídica se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes; y que, por el principio de legalidad que rige en derecho público, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y servidores públicos, tienen “*el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución*”.

En este contexto, el artículo 238 de la CRE prevé que los GAD “*gozarán de autonomía política, administrativa y financiera*” que se rigen por los principios de “*solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana*”. Señala adicionalmente que

constituyen GAD “las juntas parroquiales rurales, los concejos municipales, los concejos metropolitanos, los consejos provinciales y los consejos regionales”.

Por su parte, el artículo 239 de la CRE dispone que el régimen aplicable a los GAD será “la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo”.

En este sentido, el artículo 3 del COOTAD establece los principios que rigen el “ejercicio de la autoridad y las potestades públicas” de los GAD como: unidad, solidaridad, coordinación y corresponsabilidad, subsidiariedad, complementariedad, equidad interterritorial, participación ciudadana, sustentabilidad del desarrollo⁹.

En cuanto a la autonomía política, administrativa y financiera de los GAD, el artículo 5 del COOTAD indica que aquella comprende: “el derecho y la capacidad efectiva de estos niveles de gobierno para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes”.

En adición, los incisos segundo, tercero y cuarto del precitado artículo definen a la autonomía administrativa y financiera de los GAD, en los siguientes términos:

“La autonomía política es la capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana.

La autonomía administrativa consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley.

⁹ COOTAD, “Art. 3. Principios. - El ejercicio de la autoridad y las potestades públicas de los gobiernos autónomos descentralizados se regirán por los siguientes principios:

(...) c) **Coordinación y corresponsabilidad** Todos los niveles de gobierno tienen responsabilidad compartida con el ejercicio y disfrute de los derechos de la ciudadanía, el buen vivir y el desarrollo de las diferentes circunscripciones territoriales, en el marco de las competencias exclusivas y concurrentes de cada uno de ellos.

Para el cumplimiento de este principio se incentivará a que todos los niveles de gobierno trabajen de manera articulada y complementaria para la generación y aplicación de normativas concurrentes, gestión de competencias, ejercicio de atribuciones. En este sentido, se podrán suscribir acuerdos de cooperación interinstitucional, asociatividad, mancomunamiento, entre otros, conforme con lo que establece este Código.

d) **Subsidiariedad** La subsidiariedad supone privilegiar la gestión de los servicios, competencias y políticas públicas por parte de los niveles de gobierno más cercanos a la población, con el fin de mejorar su calidad y eficacia y alcanzar una mayor democratización y control social de los mismos.

En virtud de este principio, el gobierno central no ejercerá competencias que pueden ser cumplidas eficientemente por los niveles de gobierno más cercanos a la población y solo se ocupará de aquellas que le corresponda, o que por su naturaleza sean de interés o implicación nacional o del conjunto de un territorio.

Se admitirá el ejercicio supletorio y temporal de competencias por otro nivel de gobierno en caso de deficiencias, de omisión, de desastres naturales o de paralizaciones comprobadas en la gestión, conforme el procedimiento establecido en este Código.

e) **Complementariedad** Los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligación compartida de articular sus planes de desarrollo territorial al Plan Nacional de Desarrollo y gestionar sus competencias de manera complementaria para hacer efectivos los derechos de la ciudadanía y el régimen del buen vivir y contribuir así al mejoramiento de los impactos de las políticas públicas promovidas por el Estado ecuatoriano. (...).”



La autonomía financiera se expresa en el derecho de los gobiernos autónomos descentralizados de recibir de manera directa, predecible, oportuna, automática y sin condiciones, los recursos que les corresponden de su participación en el Presupuesto General de Estado, así como en la capacidad de generar y administrar sus propios recursos, incluyendo aquellos obtenidos de la gestión de cooperación internacional, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y la ley” (énfasis añadido).

En armonía con lo anterior, el artículo 6 del COOTAD señala expresamente que *“ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República”*¹⁰.

Adicionalmente, respecto de la facultad ejecutiva, el artículo 9 ibidem señala que comprende *“el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de gobernadores o gobernadoras regionales, prefectos o prefectas, alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos y presidentes o presidentas de juntas parroquiales rurales”*.

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

3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de las consultas, se concluye que, de conformidad con la Disposición Transitoria Tercera de la Ley de Creación del cantón Sevilla Don Bosco, una vez posesionadas las nuevas autoridades del cantón Sevilla don Bosco, las empresas, unidades educativas, vías y demás procesos administrativos (incluidos activos, pasivos, servidores públicos, obreros y trabajadores) a cargo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Morona y que desarrollan su gestión o se cumplen dentro de la jurisdicción territorial de Sevilla Don Bosco, deberán pasar – dentro del plazo máximo de 45 días contados a partir de la posesión antes referida – a la jurisdicción y administración del GADM Sevilla Don Bosco.

¹⁰ COOTAD, “Art. 6.- **Garantía de autonomía.** - Ninguna función del Estado ni autoridad extraña podrá interferir en la autonomía política, administrativa y financiera propia de los gobiernos autónomos descentralizados, salvo lo prescrito por la Constitución y las leyes de la República.

Está especialmente prohibido a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los gobiernos autónomos descentralizados, lo siguiente:

a) Derogar, reformar o suspender la ejecución de estatutos de autonomía; normas regionales; ordenanzas provinciales, distritales y municipales; reglamentos, acuerdos o resoluciones parroquiales rurales; expedidas por sus autoridades en el marco de la Constitución y leyes de la República;

(...) j) Interferir o perturbar el ejercicio de las competencias previstas en la Constitución este Código y las leyes que les correspondan como consecuencia del proceso de descentralización;

k) Emitir dictámenes o informes respecto de las normativas de los respectivos órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados, especialmente respecto de ordenanzas tributarias proyectos, planes, presupuestos, celebración de convenios, acuerdos, resoluciones y demás actividades propias de los gobiernos autónomos descentralizados, en el ejercicio de sus competencias, salvo lo dispuesto por la Constitución y este Código;

l) Interferir en su organización administrativa; (...).”.

En consecuencia, la obligación prevista en la citada Disposición Transitoria Tercera para el GADM Morona se limita al traspaso de los bienes, activos, pasivos, procesos administrativos y personal que realmente hayan estado bajo su administración y cuya gestión se desarrolle dentro de la jurisdicción territorial del nuevo cantón. La norma no contempla ni atribuye al GADM Morona la facultad de notificar terminaciones de contratos, ceses de nombramientos o liquidaciones del personal perteneciente al Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Sevilla Don Bosco, entidad con la cual no mantiene relación jurídica o contractual previa.

Finalmente, conforme a la garantía de autonomía política, administrativa y financiera de los gobiernos autónomos descentralizados prevista en los artículos 5 y 6 del COOTAD, **esta Procuraduría General del Estado no puede pronunciarse respecto de actuaciones internas, decisiones o procesos administrativos que correspondan al ejercicio de la autonomía propia del GADM Morona o del GADM Sevilla Don Bosco dentro del ámbito de sus competencias constitucionales y legales.**

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 14689

Quito, D.M., 13 ENE 2026

Doctora
Mildred Irina Almeida Mariño
DIRECTORA EJECUTIVA
CONSEJO NACIONAL DE SALUD
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CONASA-DE-2025-0337-OF, de 06 de octubre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“Resulta procedente, de acuerdo a lo establecido en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador y de conformidad con lo previsto en los artículos 14, 15, 16, 21, 22, 23, 24 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, 36, 45, 46 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud; y, 1, 5, 6, 54 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización la aplicación e implementación de los Consejos Provinciales y Consejos Cantonales de Salud?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en memorando No. CONASA-AJ-2025-0110-ME, de 02 de septiembre de 2025, suscrito por el Responsable de la Unidad de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional de Salud (en adelante, “CNS”), citó los artículos 32, 83 numeral 1, 238, 239, 240, 358, 359, 360, 363 numeral 1 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 1, 2, 5, 6, 54 y 138 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante, “COOTAD”); 1, 2, 14, 15, 16, 21, 22, 23, 24 y 25 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud³ (en adelante, “LOSNS”); 36, 45 y 46 del Reglamento General a la LOSNS⁴ (en adelante, “RGLOSNS”); y, 21 de la Ley Orgánica de Salud Mental⁵ (en adelante, “LOSM”); con base en los cuales concluyó:

“3. CRITERIO JURÍDICO:

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

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

³ LOSNS, publicada en el Registro Oficial No. 670 de 25 de septiembre de 2002.

⁴ RGLOSNS, publicado en el Registro Oficial No. 09 de 28 de enero de 2003.

⁵ LOSM, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 471 de 05 de enero de 2004.



(...) es criterio de esta Unidad de Asesoría Jurídica que el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador que dispone lo siguiente: 'La jerarquía normativa considerará, en lo que corresponda, el principio de competencia, en especial la titularidad de las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados'; por lo que, la conformación de los Consejos Provinciales y Consejos Cantonales de Salud, no son viables para los Gobiernos Autónomos descentralizados en el marco de sus competencias; y, por lo tanto el Consejo Nacional de Salud no se encuentra obligado a conformarlos ya que no tiene competencia en los GAD por su autonomía' (lo subrayado me corresponde).

A fin de contar con mayores elementos de análisis, este organismo solicitó mediante oficios No. 13423, No. 13424 y No. 13425, de 08 de octubre de 2025, los criterios jurídicos del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador (en adelante, "CONGOPE"); del Ministerio de Salud Pública (en adelante, "MSP"); y, de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, "AME"). Mediante oficios No. 13736 y No. 13737, de 05 de noviembre de 2025, se insistió en dichos requerimientos al CONGOPE y al MSP, sin haber recibido respuesta por parte del último.

Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos por: i) la AME, a través de oficio No. AME-DNAJ-2025-0049-O, de 30 de octubre de 2025, ingresado el mismo día; y, ii) el CONGOPE, mediante oficio No. CONGOPE-DE-2025-0017-O, de 26 de noviembre de 2025, recibido el mismo día, al cual se adjuntó el informe jurídico No. DAJ-MA-009-2025, de 14 de noviembre del mismo año.

El criterio jurídico emitido por la AME, además de citar las normas ya referidas, incorporó los artículos 1 y 264 numeral 7 y 361 de la CRE; y, 55 letra g) del COOTAD, con fundamento en los cuales concluyó lo siguiente:

"3. Consideraciones previas. –

Las competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, y de los demás niveles de gobierno, se dividen en exclusivas, concurrentes y delegadas. Las exclusivas corresponden al ejercicio propio del nivel de gobierno descentralizado; las concurrentes son compartidas entre el GADM y otro nivel de gobierno, ya sea central o desconcentrado; y las delegadas requieren del instrumento jurídico que formalice dicha delegación. Para el caso en análisis, podría consistir entre el GADM y el ente rector nacional de salud pública.

(...)

Por tanto, si bien la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud continúa vigente, corresponde a la autoridad sanitaria nacional definir cuáles de las atribuciones de los Consejos Cantonales de Salud siguen siendo aplicables y cuáles han sido asumidas por otros niveles de gobierno, tras los cambios normativos posteriores a 2008.

Debe además considerarse que existen dos tipos de GADM para el caso en análisis: i) aquellos que mantienen convenios suscritos con la autoridad nacional de salud, y por lo tanto tienen implicación directa en la prestación de este servicio público, y ii) los GADM que no los poseen los referidos convenios ni infraestructura destinada para la prestación de este servicio, lo cual depende de la capacidad presupuestaria y administrativa de cada

cantón. En los segundos casos, surgen dudas razonables sobre la eficiencia y eficacia de los Consejos Cantonales de Salud.

4. Conclusiones. –

En síntesis, considerando las particularidades normativas y cronológicas antes citadas, se considera pertinente revisar la aplicabilidad y efectividad de los Consejos Cantonales de Salud. Estos serían pertinentes y aplicables en los casos en que los GADM hayan suscrito, o prevean suscribir, convenios con la entidad rectora del sistema nacional de salud pública, para la construcción por iniciativa municipal de infraestructura destinada a este fin.

En los demás cantones, donde la administración municipal no mantiene la prestación del servicio de salud pública, la conformación de dichos consejos resultaría poco eficiente y eficaz, especialmente considerando que en el país existen 222 cantones, lo que implicaría una duplicación innecesaria de estructuras administrativas sin un impacto real en la gestión sanitaria local” (lo subrayado me corresponde).

Finalmente, el criterio jurídico del CONGOPE citó, adicionalmente, los artículos 263 de la CRE; y, 42, 126 y 263 del COOTAD, luego de lo cual concluyó lo siguiente:

“ IV. ANÁLISIS

(...)

9. En consecuencia, el nivel provincial de gobierno carece de competencia para regular, planificar o intervenir en materia de infraestructura sanitaria, toda vez que su ámbito de acción, conforme al artículo 263 del COOTAD, se circunscribe a la gestión de obras públicas viales, el fomento productivo, la gestión ambiental y la cooperación interinstitucional.

La doctrina de Martínez Dalmau (2013) resalta que el principio de autonomía funcional implica una delimitación clara de competencias, de modo que cada nivel de gobierno actúe conforme a las competencias asignadas, sin que se configure una invasión de funciones ni una duplicidad de esfuerzos públicos, en atención al principio de subsidiariedad administrativa.

Por tanto, cualquier intento de atribuir a los gobiernos provinciales responsabilidades en materia de salud implicaría una distorsión del modelo de descentralización territorial previsto en la Constitución y desarrollado por el COOTAD.

Como señala Luis Aguilar Villanueva (2010), la descentralización no debe entenderse como una transferencia de funciones, sino como una distribución racional de competencias orientada a la eficiencia y eficacia del poder público, bajo parámetros de coherencia institucional y respeto a las autonomías territoriales.

En ese marco, el ejercicio de competencias ajenas vulneraría el principio de juridicidad administrativa consagrado en el artículo 226 de la Constitución de la República, según el cual las entidades y funcionarios públicos solo pueden ejercer las competencias que les sean atribuidas expresamente por la ley.



V. CONCLUSIÓN

10. En virtud del marco constitucional vigente y de la estructura de competencias establecida en el Estado ecuatoriano, la conformación de consejos provinciales de salud debe verificarse en función a la atribución de competencias en el nuevo marco constitucional. Ello obedece a que el ámbito de la salud constituye una competencia exclusiva del Gobierno Central, conforme lo dispone la Constitución de la República del Ecuador, que atribuye al Estado central la rectoría en materia de políticas de salud pública, regulación sanitaria y control del sistema nacional de salud. En consecuencia, los gobiernos provinciales en su normativa específica no mantiene (sic) disposiciones normativas, regulatorias o institucionales para crear, integrar o dirigir organismos en dicho ámbito, dado que ello supondría un conflicto de competencias reservadas al nivel central del Estado.

11. Es preciso manifestar la normativa que en su momento contempló la posibilidad de establecer consejos provinciales de salud es de carácter preconstitucional y anterior a la entrada en vigencia tanto de la Constitución de 2008 como del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), cuerpos normativos que redefinieron integralmente el modelo de descentralización y distribución competencial en el país. Por tanto, tal previsión normativa mantiene conflictos jurídicos frente a su vigencia material, al existir un nuevo orden constitucional que reserva la conducción y coordinación del sistema nacional de salud al Ministerio de Salud Pública, en su calidad de autoridad sanitaria nacional y órgano rector del sistema” (lo subrayado me corresponde).

Con base en lo expuesto, se puede advertir que tanto la entidad consultante como los criterios jurídicos de la AME y del CONGOPE coinciden en señalar que la conformación de los Consejos Provinciales y Cantonales de Salud no son viables considerando el marco actual de competencias de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.

2. Análisis.-

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en la consulta, el análisis desarrollará los siguientes puntos: i) El Sistema Nacional de Salud; ii) Competencias de los GAD provinciales y cantonales en materia de salud; y, iii) Naturaleza y conformación de los Consejos Provinciales y Consejos Cantonales de Salud.

2.1. El Sistema Nacional de Salud.-

De conformidad con lo previsto en el artículo 358 de la CRE, el Sistema Nacional de Salud (en adelante, “SNS”) tiene por finalidad el “desarrollo, protección y recuperación de las capacidades y potencialidades para una vida saludable e integral, tanto individual como colectiva”, para lo cual “reconocerá la diversidad social y cultural”, guiándose por los principios generales del sistema nacional de inclusión y equidad social, y por los de bioética, suficiencia e interculturalidad, con enfoque de género y generacional (lo subrayado me corresponde).

El SNS, según el artículo 359 de la CRE, comprenderá “las instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en salud”, abarcando todas las dimensiones del derecho a la salud y garantizando “la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación en todos los niveles; y propiciará la participación ciudadana y el control social” (lo subrayado me corresponde).

Al efecto, el inciso primero del artículo 360 de la CRE reitera que el sistema garantizará, a través de las instituciones que lo conforman, *“la promoción de la salud, prevención y atención integral, familiar y comunitaria, con base en la atención primaria de salud”*; articulará los diferentes niveles de atención, y promoverá la complementariedad con las medicinas ancestrales y alternativas. Agrega el inciso segundo del artículo ibídem que la red pública integral de salud será parte del SNS y *“estará conformada por el conjunto articulado de establecimientos estatales, de la seguridad social y con otros proveedores que pertenecen al Estado, con vínculos jurídicos, operativos y de complementariedad”*.

Adicionalmente, el artículo 361 de la CRE determina que el Estado ejercerá la rectoría del SNS a través de la autoridad sanitaria nacional y *“será responsable de formular la política nacional de salud, y normará, regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector”*.

Por otra parte, el artículo 1 de la LOSNS establece que su objeto es *“establecer los principios y normas generales para la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud que regirá en todo el territorio nacional”*.

En este contexto, el artículo 2 de la LOSNS dispone que el SNS tiene por finalidad mejorar el nivel de salud y vida de la población ecuatoriana y hacer efectivo el ejercicio del derecho a la salud, y que estará constituido por *“las entidades públicas, privadas, autónomas y comunitarias del sector salud, que se articulan funcionalmente sobre la base de principios, políticas, objetivos y normas comunes”*.

Respecto de los objetivos del SNS, el artículo 3 de la LOSNS incluye los siguientes:

- “1. Garantizar el acceso equitativo y universal a servicios de atención integral de salud, a través del funcionamiento de una red de servicios de gestión desconcentrada y descentralizada.*
- 2. Proteger integralmente a las personas de los riesgos y daños a la salud; al medio ambiente de su deterioro o alteración.*
- 3. Generar entornos, estilos y condiciones de vida saludables.*
- 4. Promover, la coordinación, la complementación y el desarrollo de las instituciones del sector.*
- 5. Incorporar la participación ciudadana en la planificación y veeduría en todos los niveles y ámbitos de acción del Sistema Nacional de Salud”*.

De lo expuesto se observa que: i) el SNS comprende las instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y actores en salud, a fin de garantizar la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación, propiciando la participación ciudadana y el control social; ii) el Estado ejerce la rectoría del SNS a través de la autoridad sanitaria nacional; y, iii) la LOSNS prevé los principios y normas generales para la organización y funcionamiento del SNS.

2.2. Competencias de los GAD provinciales y cantonales en materia de salud.-

El artículo 239 de la CRE establece que el régimen de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante, “GAD”) *“se regirá por la ley correspondiente, que establecerá un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo”* y definirá las políticas y mecanismos para compensar los desequilibrios territoriales en el proceso de desarrollo.



El artículo 263 de la CRE no incluye dentro de las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales alguna relacionada con la salud; sin embargo, respecto de los gobiernos municipales, el numeral 7 del artículo 264 ibídem establece que los gobiernos municipales tienen entre sus competencias exclusivas el “7. *Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud*”, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley.

En el mismo sentido, según las competencias exclusivas de los GAD provinciales previstas en el artículo 42 del COOTAD, no existe una relacionada con la salud. Por otra parte, la letra g) del artículo 55 ibídem – referente a las competencias exclusivas de los GAD municipales – prescribe lo siguiente: “g) *Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley. Previa autorización del ente rector de la política pública, a través de convenio, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán construir y mantener infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, en su jurisdicción territorial*” (énfasis añadido).

Al efecto, el artículo 138 del COOTAD reitera que los GAD municipales y metropolitanos “*podrán construir y mantener la infraestructura y los equipamientos físicos de salud*”, para lo cual deberán contar con la autorización previa del ente rector y sujetarse a las regulaciones y procedimientos nacionales emitidos para el efecto, precisando que “*Cada nivel de gobierno será responsable del mantenimiento y equipamiento de lo que administre*” (lo subrayado me corresponde).

De acuerdo con las letras b) y h) del artículo 4 del COOTAD, los GAD tienen como fin garantizar el efectivo goce de los derechos individuales y colectivos constitucionales; y generar las condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la CRE, a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes.

En relación con la materia, mediante oficio No. 13028, de 16 de marzo de 2021, esta Procuraduría analizó y concluyó lo siguiente:

“(…) de lo manifestado se desprende que los GAD municipales forman parte del Sistema Nacional de Salud, por lo que están sujetos a las disposiciones contenidas en las leyes de la materia como la LOS y su Reglamento.

Recapitulando, del análisis efectuado se observa que la salud es un derecho de las personas que el Estado en su conjunto debe garantizar sin discriminación, existiendo al efecto un sistema nacional del cual forman parte los GAD, cuya rectoría corresponde al MSP como autoridad sanitaria nacional, y que se trata de una materia que al no ser privativa admite gestión concurrente con las municipalidades.

(…)

3.- Pronunciamiento

Del análisis efectuado se concluye que la salud es un derecho de las personas y por tanto su tutela es una obligación del Estado en su conjunto. Por ello, sin perjuicio de la rectoría del MSP, los GAD municipales pueden realizar en sus territorios la gestión concurrente en materia de salud, de conformidad con los artículos 126 y 138 del COOTAD, según concluyó esta Procuraduría en su pronunciamiento contenido en oficio No. 08618 de 13 de abril de 2020. El ejercicio de la gestión concurrente de los GAD municipales respecto

a la competencia de salud está condicionada por las facultades de rectoría, planificación, regulación y control del MSP, y puede articularse a través de la celebración de convenios, de conformidad con el tenor del artículo 55 letra g) del COOTAD” (lo resaltado y subrayado me corresponde).

De lo manifestado se desprende que: i) entre las competencias exclusivas de los gobiernos provinciales no consta una relacionada con la salud; mientras que los gobiernos municipales pueden planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud; ii) los GAD municipales y metropolitanos, para construir y mantener infraestructura y equipamientos físicos de salud, deben contar con autorización previa del ente rector, por medio de convenio; y, iii) corresponde a los GAD generar las condiciones que aseguren los derechos y principios reconocidos en la CRE, a través de la creación y funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes.

2.3. Naturaleza y conformación de los Consejos Provinciales y Consejos Cantonales de Salud.-

De acuerdo con lo previsto en la letra c) del artículo 41 del COOTAD, constituye una función del GAD provincial: “c) *Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y avanzar en la gestión democrática de la acción provincial*”. Así mismo, la letra d) del artículo 54 ibídem, al referirse al GAD municipal, incluye entre sus funciones: “d) *Implementar un sistema de participación ciudadana para el ejercicio de los derechos y la gestión democrática de la acción municipal*”. Añade la letra j) del citado artículo, lo siguiente: “j) *Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales*”.

Por su parte, el artículo 14 de la LOSNS señala que los Consejos de Salud “*son instancias de coordinación, concertación sectorial, articulación interinstitucional e intersectorial, en apoyo al funcionamiento del Sistema*”. Agrega el artículo 15 ibídem que “*Para su organización y funcionamiento, los Consejos de Salud se regirán por la presente Ley, su Estatuto Constitutivo y su Reglamento*”.

Conforme lo previsto en el artículo 16 de la LOSNS, el SNS cuenta con tres niveles: 1. En el nivel nacional, con el CNS, “2. *En el nivel provincial, con los Consejos Provinciales de Salud, CPS*. 3. *En el nivel cantonal con los Consejos Cantonales de Salud, CCS*”.

Respecto de los CPS, el artículo 21 de la LOSNS dispone que: “*estarán presididos por el Prefecto o su representante y la Secretaría (sic) Técnica será ejercida por el Director Provincial de Salud respectivo*”, y se conformarán con un representante por cada uno de los CCS de la jurisdicción territorial correspondiente.

Al efecto, según el artículo 22 de la LOSNS, los CPS tienen las siguientes funciones específicas: “1. *Participar en la formulación del Plan Integral de Salud en la provincia*” y “2. *La coordinación y apoyo a los consejos cantonales de salud*”.

En cuanto a los CCS, el artículo 23 de la LOSNS establece que: “*estarán presididos por el Alcalde o su representante y la Secretaría Técnica será ejercida por el Jefe del Área de Salud respectivo o designado*”, y se conformarán con representantes de los integrantes del Sistema que actúan a



nivel cantonal y de las Juntas Parroquiales; precisando que: *“Se promoverá la participación paritaria del Estado y la sociedad civil”*.

En este contexto, el artículo 24 de la LOSNS determina que son funciones de los CCS las siguientes:

- “1. Aplicar la política nacional en salud, adaptada al ámbito cantonal.*
- 2. Formular y evaluar el Plan Integral de Salud en el cantón.*
- 3. Coordinar las acciones de promoción de la salud con otras entidades de desarrollo provincial, local y la comunidad.*
- 4. Apoyar la organización de la red de servicios en el cantón.*
- 5. Promover la participación, control social y el cumplimiento y exigibilidad de los derechos de los usuarios.*
- 6. Vigilar que la celebración de contratos o convenios de prestación de servicios de salud entre las entidades públicas y privadas del cantón, guarden concordancia con los objetivos y el marco normativo del Sistema.*
- 7. Las demás que le asignen la Ley, su Estatuto y el Reglamento”*.

Entre las comisiones del CNS, el artículo 36 del RGLOSNS incluye la de *“Organización y Participación Social”* que, según el artículo 45 ibídem, está conformada por delegados técnicos, con poder de decisión, de las entidades del sistema, con formación o experiencia en desarrollo local, organización social y las demás que se requiera.

El artículo 46 del RGLOSNS dispone que la Comisión de Organización y Participación Social cumplirá las siguientes funciones:

- “a) Apoyar a los ámbitos provincial y cantonal y coordinar con las autoridades locales pertinentes, en la conformación y puesta en funcionamiento de los consejos provinciales y cantonales de salud, como estructuras idóneas para lograr la ejecución de las políticas de salud, en el contexto de la descentralización y participación comunitaria, a fin de que se fortalezcan y se constituyan en el eje vertebral del Sistema Nacional de Salud;*
- b) Definir conjuntamente con las autoridades respectivas los requisitos, procedimientos y mecanismos de acreditación de los consejos provinciales y cantonales de salud, realizar las recomendaciones necesarias para su cumplimiento y llevar el registro de los documentos de soporte y existencia legal de dichos consejos provinciales y cantonales de salud;*
- c) Impulsar y apoyar la participación paritaria de las organizaciones de la sociedad civil en la integración de los consejos de salud; y,*
- d) Las demás que en el área de su competencia, le asignen el Pleno del Consejo, su Directorio o el Presidente”*.

De lo citado se concluye que: *i)* los Consejos de Salud son organismos de representación e instancias de coordinación y articulación interinstitucional e intersectorial, en apoyo al funcionamiento del SNS, el cual consta de tres niveles; *ii)* entre las comisiones del CNS, la Comisión de Organización y Participación Social tiene la función de apoyar a los ámbitos provincial y cantonal, además de coordinar con las autoridades locales la conformación y funcionamiento de los CPS y CCS; *iii)* los CPS y los CCS tienen como función participar en la formulación del Plan Integral de Salud; y, *iv)* los CCS tienen entre sus funciones el promover la participación, control social y el cumplimiento y exigibilidad de los derechos de los usuarios.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta, de acuerdo con lo previsto en los artículos 42, 54 literales d) y j), 55 literal g) y 138 del COOTAD; y 1, 2, 3, 14, 16, 21, 22, 23 y 24 de la LOSNS, se concluye que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Provinciales no tienen competencia constitucional ni legal en materia de salud, por lo que no se encuentran facultados para implementar Consejos Provinciales de Salud. Por otra parte, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Cantonales sí se encuentran facultados para implementar Consejos Cantonales de Salud, y tienen competencia para planificar, construir y mantener infraestructura y equipamiento de salud, previa autorización y mediante convenio con la autoridad sanitaria nacional.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mtr. Yuri Colorado Márquez
Presidenta de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

Mgs. Lizeth Fernanda Piedra Celi
Directora Ejecutiva del Consorcio de Gobiernos Autónomos Provinciales de Ecuador

Oficio N° 14828

Quito, D.M., 21 de enero de 2026

Doctor

Raúl Arroyo Zambrano

Alcalde (S)

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN PUJILÍ
Pujilí. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. 0710-GADMICP-A-2025, de 20 de noviembre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

“1. ¿Corresponde iniciar un proceso de remoción conforme al artículo 336 del COOTAD cuando la causal atribuida al Alcalde abandono del cargo derivado de privación de libertad ya ha sido determinada mediante informes técnico y jurídico, sin existir una denuncia formal ni haberse seguido el trámite previsto para tal procedimiento?”

2. ¿En ausencia de dicho proceso de remoción, es jurídicamente procedente que el Concejo Municipal, mediante resolución, declare la configuración de la causal de abandono del cargo del (sic) sin causa justificada y resuelva su cese definitivo en las funciones de Alcalde?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y los documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pujilí (en adelante, “*GADM Pujilí*”), contenido en el oficio No. 00734-GADMICP-PS- 2025, de 20 de noviembre de 2025, citó los artículos 226, 229 y 233 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “*CRE*”); 57 letra n), 62 letra a), 332, 333 letra b), 335 y 336 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante, “*COOTAD*”); 28 letra a) de la Ley Orgánica del Servicio Público³ (en adelante, “*LOSEP*”); 12 de la “*Ordenanza que regula el desarrollo de las sesiones de Concejo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Pujilí*”⁴; así como el pronunciamiento de esta institución contenido en el oficio No. 05241, de 23 de marzo de 2016. Con dicho sustento analizó y concluyó:

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

² COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 3 de octubre de 2025.

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

⁴ <https://www.municipiopujili.gob.ec/pujili/wp-content/uploads/2020/05/8.DESARROLLO-SESIONES-DE-CONSEJO.pdf> “Art. 12. - NOTIFICACION INMEDIATA DE LAS RESOLUCIONES. - Las resoluciones tomadas por el Concejo, serán notificadas a los interesados por Secretaría en las próximas veinticuatro horas laborables para su inmediato cumplimiento”.

“III ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO

De conformidad con el principio de juridicidad, los servidores y las instituciones públicas deben actuar estrictamente dentro del marco de sus competencias y atribuciones expresamente previstas en la normativa vigente.

La remoción constituye un mecanismo de responsabilidad política previsto en el COOTAD, que faculta al órgano legislativo para cesar en sus funciones a una autoridad de elección popular sea esta ejecutiva o legislativa cuando se verifique la existencia de las causales establecidas en la normativa vigente y previa observancia del debido proceso. Entre dichas causales se encuentra el abandono del cargo sin justificación. En este sentido, y respecto de la licencia sin remuneración solicitada por el alcalde, el Concejo Municipal resolvió acoger el informe técnico y el criterio jurídico que determinaron que el plazo de 60 días previsto en el COOTAD solo puede ser prorrogado cuando se acredite una enfermedad catastrófica o una calamidad doméstica debidamente justificada.

(...)

No obstante, conforme al artículo 336 del COOTAD, el proceso de remoción exige la presentación de una denuncia, el desarrollo del trámite correspondiente y la comprobación de la causal. (...). En tal virtud, el Concejo Municipal no puede constituirse simultáneamente en denunciante, juez y parte, ya que ello contravendría los principios de imparcialidad y debido proceso.

En conclusión, con base en los antecedentes expuestos, las normas aplicables y el análisis realizado, al encontrarse plenamente configurada la causal de abandono definitivo del cargo como consecuencia de la privación de libertad (...), y al no existir los presupuestos para iniciar un proceso de remoción conforme al artículo 336 del COOTAD, dicho mecanismo no resulta procedente. En virtud de ello, es criterio de esta Procuraduría Sindica que el Concejo Municipal debe aplicar de manera directa lo previsto en el literal b) del artículo 333 del COOTAD y, mediante resolución, proceder a la remoción del Alcalde, toda vez que se ha configurado una ausencia definitiva sin causa justificada.”

Con la finalidad de contar con mayores elementos de análisis, este organismo solicitó e insistió a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, “AME”), mediante oficios No. 14051, de 25 de noviembre y No. 14352, de 16 de diciembre de 2025, respectivamente, que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia de las consultas. En el mismo sentido, se requirió al Tribunal Contencioso Electoral (en adelante, “TCE”) con oficio No. 14351, de 16 de diciembre de 2025.

Los requerimientos realizados fueron atendidos en el siguiente orden: i) AME, mediante oficio No. AME-DNAJ-2025-0055-O, de 19 de diciembre de 2025, ingresado el 22 del mismo mes; y, ii) por la Presidenta del TCE, mediante oficio No. TCE-PRE-2025-0368-O, de 23 de diciembre de 2025, al cual se adjuntó el informe jurídico, de 22 de diciembre de 2025, suscrito por la Directora de Asesoría Jurídica de dicha entidad.

La AME citó los artículos 76 numeral 7 y 332 de la CRE, y el artículo 14 del Código Orgánico

Administrativo⁵ (en adelante “COA”) concluyendo que:

“3.3 La prisión preventiva no es una pena privativa de libertad impuesta mediante sentencia ejecutoriada; es una medida cautelar personal. Por lo que no se configura una causal de las determinadas en el COOTAD.

Sin embargo, la prisión preventiva sí produce una imposibilidad para ejercer el cargo desde el 09 de agosto de 2025 mientras se resuelva la situación jurídica del procesado, lo cual tiene efectos administrativos y jurídicos relevantes.

3.4 ¿Corresponde iniciar un proceso de remoción del artículo 336 del COOTAD?

Le corresponde al Consejo Municipal del cantón Pujilí, discutir y resolver previo análisis, sobre la remoción del Alcalde, en la forma establecida en el Art. 336 del COOTAD, y el Art. 76 de la CRE, una vez que se haya determinado la configuración de alguna de las causales establecidas en el Art. 333 COOTAD.

3.5 ¿Puede el Concejo Municipal declarar el abandono del cargo?

El Concejo Municipal es el órgano colegiado único competente para deliberar y decidir respecto a la condición del señor Alcalde dentro del Gad Municipal, respecto a la existencia o no del abandono del cargo.

La actuación del Concejo debe apegarse a los principios de legalidad, eficacia administrativa, y continuidad del servicio público en el Gobierno Municipal.

4. CRITERIO JURÍDICO

(...)

En uso de las atribuciones y facultades de la AME, establecidas en la Ley, no es competente respecto a pronunciarse sobre las facultades de los Consejos Municipales, corresponde al Concejo Municipal, discutir y resolver sobre la declaración de alguna de las causales de remoción o sobre el abandono del cargo, de acuerdo a lo establecido en la norma aplicable al presente caso, cumpliendo con los procedimientos y requisitos establecidos.”

Por su parte el criterio jurídico del TCE consideró los artículos 217 y 221 de la CRE; 61, 70, 245 número 1, 248 número 2, y 268 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia⁶ (en adelante, “Código de la Democracia”); 337 del COOTAD; 122 del COA; así como el pronunciamiento de esta institución contenido en el oficio No. 17831, de 9 de diciembre de 2010. Con dicho sustento concluyó:

“4.3. De lo expuesto, se concluye que la competencia del Tribunal Contencioso Electoral para absolver consultas sobre la remoción de autoridades de los GAD requiere el cumplimiento de los siguientes presupuestos:

⁵ COA, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

⁶ Código de la Democracia, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 578 de 27 de abril de 2009.

1. Existencia de un proceso previo: Debe haberse agotado el procedimiento establecido en el Art. 336 del COOTAD.

2. Resolución de remoción: el órgano legislativo local debe haber resuelto la destitución de la autoridad.

3. Solicitud de consulta: La autoridad removida cuenta con el término de tres días, tras su notificación, para solicitar se remita lo actuado, en consulta sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento, al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral.

Una vez recibido, el Pleno institucional se pronunciará sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento en el término de diez días, basándose exclusivamente en el mérito de los autos. Es necesario recalcar que el Tribunal Contencioso Electoral no actúa de oficio.

(...)

V PRONUNCIAMIENTO

5.1. El Tribunal Contencioso Electoral es un órgano jurisdiccional que ejerce su competencia de conocer y absolver acerca de las consultas sobre cumplimiento de formalidades y procedimiento de las remociones de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados, siempre y cuando exista un proceso conforme lo determina el artículo 336 del Código Orgánico Territorial, Autonomía y Descentralización llevado a cabo y finalizado, situación que no es la informada por la directora Nacional de Consultoría de la Procurador (sic) General del Estado.”

De lo expuesto se desprende que el criterio institucional del GADM Pujilí sostiene que la causal de abandono definitivo del cargo se encuentra configurada y que, en consecuencia, no resulta aplicable el procedimiento previsto en el artículo 336 del COOTAD, por lo que el Concejo Municipal debería resolver de manera directa, según lo dispuesto en el literal b) del artículo 333 ibidem. Por su parte, la AME señala que corresponde al Concejo Municipal analizar y resolver la situación del Alcalde siguiendo los procedimientos previstos en la normativa vigente, enfatizando la necesidad de observar los principios de legalidad, eficacia administrativa y continuidad del servicio público.

2. Análisis. -

Para atender la consulta es necesario considerar que, de acuerdo con los artículos 82 y 226 de la CRE, el derecho a la seguridad jurídica se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes; y que, por el principio de legalidad que rige en derecho público, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y servidores públicos, así como “el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”.

Por otra parte, el artículo 76 de la CRE garantiza el derecho al debido proceso a través de garantías básicas, como el derecho a la defensa. A su vez, el numeral 3 del citado artículo dispone:

“3. Nadie podrá ser juzgado ni sancionado por un acto u omisión que, al momento de cometerse, no esté tipificado en la ley como infracción penal, administrativa o de otra naturaleza; ni se le aplicará una sanción no prevista por la Constitución o la ley. Sólo se

podrá juzgar a una persona ante un juez o autoridad competente y con observancia del trámite propio de cada procedimiento”.

El artículo 5 del COOTAD reconoce la autonomía política de los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante “GAD”) y que esta se “(...) expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad (...)” En este contexto, la letra k) del artículo 6 del Código mencionado prohíbe a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los GAD “Emitir dictámenes o informes respecto de las normativas de los respectivos órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados (...)”.

En relación con la facultad ejecutiva de los GAD, el artículo 9 del COOTAD determina que: “comprende el ejercicio de potestades públicas privativas de naturaleza administrativa bajo responsabilidad de”, entre otros, “alcaldes o alcaldesas cantonales o metropolitanos”.

Respecto de las funciones de los GAD, el artículo 29 ibidem señala que son: “a) De legislación, normatividad y fiscalización; b) De ejecución y administración; y, c) De participación ciudadana y control social”.

El artículo 56 del COOTAD señala que el concejo municipal es “el órgano de legislación y fiscalización” del GAD municipal (en adelante, “GADM”), integrado por el alcalde, quien lo preside, y por los concejales elegidos por votación popular.

Entre las atribuciones del concejo municipal, el artículo 57 ibidem determina:

“a) El ejercicio de la facultad normativa en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, mediante la expedición de ordenanzas cantonales, acuerdos y resoluciones;(...)

d) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares;(...)

m) Fiscalizar la gestión del alcalde o alcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal, de acuerdo al presente Código;

n) Remover según sea el caso, con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, a la alcaldesa o alcalde, a la vicealcaldesa o vicealcalde, a las concejales y a los concejales que incurran en una de las causales previstas en este Código, garantizando el debido proceso;(...)

r) Conformar las comisiones permanentes, especiales y técnicas que sean necesarias, respetando la proporcionalidad de la representación política y poblacional urbana y rural existente en su seno, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el alcalde o alcaldesa;

s) Conceder licencias a sus miembros, que acumulados, no sobrepasen sesenta días. En el caso de enfermedades catastróficas o calamidad doméstica debidamente justificada, podrá prorrogar este plazo;

t) Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del alcalde o alcaldesa;(...)

cc) Las demás previstas en la Ley” (énfasis añadido).

En concordancia, el artículo 58 del COOTAD prevé la siguiente atribución de los concejales: “d) Fiscalizar las acciones del ejecutivo cantonal de acuerdo con este Código y la ley”.

En relación a la consulta, el artículo 332 del COOTAD prevé que la remoción del cargo de un dignatario de un GAD debe ser resuelta por las dos terceras partes de los integrantes del legislativo “(...) siempre que se hayan comprobado las causales que motivaron la remoción, siguiendo el debido proceso y las disposiciones contenidas en el presente Código.” (énfasis añadido).

El artículo 333 ibidem señala las siguientes causales para la remoción del ejecutivo:

- a) Haberse dictado en su contra sentencia ejecutoriada por cualquier tipo de delito;*
- b) Ausentarse del cargo por más de tres días hábiles sin haberlo encargado a quien lo subrogue legalmente y sin causa justificada;*
- c) Incumplimiento legal y debidamente comprobado de las disposiciones contenidas en este Código, de las ordenanzas o de las resoluciones adoptadas por los órganos normativos de los gobiernos autónomos descentralizados, sin causa justificada;*
- d) Despilfarro, uso indebido o mal manejo de fondos del Gobierno Autónomo Descentralizado, legal y debidamente comprobado.*
- e) Ejercicio de actividades electorales en uso o con ocasión de sus funciones y abusar de la autoridad que le confiere el cargo para coartar la libertad de sufragio u otras garantías constitucionales;*
- f) Padecer de incapacidad física o mental permanente debidamente comprobada, que le imposibilite el ejercicio de su cargo; y,*
- g) Incumplir con las disposiciones establecidas en la legislación para garantizar el ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la gestión del respectivo gobierno autónomo descentralizado.*
- h) Por el cometimiento de actos de violencia en contra de los grupos de atención prioritaria” (énfasis añadido).*

En este sentido, el artículo 335 del COOTAD regula la “Denuncia en contra del ejecutivo” del GAD en los siguientes términos:

“Art. 335. Denuncia en contra del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado. - Si la denuncia es en contra del ejecutivo del gobierno autónomo descentralizado, ésta se la presentará ante su subrogante, quien únicamente para este efecto convocará a sesión del órgano legislativo y de fiscalización del gobierno respectivo. Se cumplirá con el procedimiento de remoción previsto en este capítulo, garantizando el debido proceso y el ejercicio de defensa del denunciado, en el marco de los derechos de protección constitucionales” (lo subrayado me corresponde).

A continuación, el artículo 336 del COOTAD prevé:

“Art. 336. Procedimiento de remoción.- Cualquier persona que considere que existe causal de remoción de cualquier autoridad de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados, presentará por escrito la denuncia con su firma de responsabilidad reconocida ante autoridad competente, ante la secretaría del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado respectivo, acompañando los documentos de respaldo pertinentes, la determinación de su domicilio y el correo electrónico para futuras notificaciones.

La secretaria o secretario titular del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado, dentro del término de dos días contados a partir de la recepción de la denuncia, la remitirá a la Comisión de Mesa cuando se trate del gobierno autónomo

provincial o municipal y, en el caso del gobierno autónomo parroquial a la Comisión Ocasional, que la calificará en el término de cinco días.

En el evento de que la autoridad denunciada sea parte de la Comisión de Mesa o de la Comisión Ocasional, no podrá participar en la tramitación de la denuncia, en cuyo caso se convocará a otro de los miembros del órgano legislativo para que integre la Comisión.

En caso de que la denuncia se haya efectuado en contra de la primera autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado, esta autoridad, así como la segunda autoridad, no podrán participar en su tramitación, en cuyo caso se convocará a otro de los miembros del órgano legislativo para que integren la Comisión.

De existir una o más causales para la remoción, la Comisión de Mesa o la Comisión Ocasional, a través de la secretaria o el secretario titular, mediante los mecanismos establecidos en la ley, citará con el contenido de la denuncia a la autoridad denunciada, advirtiéndole de la obligación de señalar domicilio y al menos una dirección de correo electrónico para futuras notificaciones y dispondrá la formación del expediente y la apertura de un término de prueba de diez días, dentro del cual, las partes actuarán las pruebas de cargo y descargo que consideren pertinentes, ante la misma Comisión.

Concluido el término de prueba, dentro del término de cinco días, la Comisión de Mesa o la Comisión Ocasional, según corresponda, presentará el informe respectivo y se convocará a sesión extraordinaria del órgano legislativo correspondiente en el término de dos días, para lo cual se notificará a las partes con señalamiento de día y hora; y, en esta, luego de haber escuchado el informe, el o los denunciados, expondrán sus argumentos de cargo y descargo, por sí o por intermedio de su apoderado.

Finalizada la argumentación, en la misma sesión, el órgano legislativo y de fiscalización del Gobierno Autónomo Descentralizado adoptará la Resolución que corresponda. La remoción se resolverá con el voto conforme de las dos terceras partes de sus integrantes, para el cálculo, de manera obligatoria se considerará como parte integrante a los ejecutivos de cada Gobierno Autónomo Descentralizado de conformidad con la ley, salvo el caso de que el ejecutivo sea el denunciado. La autoridad legislativa que sea objeto de la acusación no podrá votar.

Las sesiones de los distintos niveles de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas y garantizarán el ejercicio de la participación, a través de los mecanismos previstos en la Constitución y la ley.

La resolución será notificada a la o a los interesados, en el domicilio señalado y por vía electrónica en la dirección de correo electrónico fijado para el efecto; en el evento de que el o los denunciados no hayan señalado domicilio, se levantará el acta de la práctica de dicha diligencia, que será agregada al expediente, con los efectos señalados en la ley.

Si la resolución del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado implica la remoción de la autoridad denunciada, esta autoridad en el término de tres días de haber sido notificada con la resolución de remoción, podrá solicitar se remita lo actuado, en consulta sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento, al Pleno del Tribunal Contencioso Electoral, que emitirá su pronunciamiento, en mérito de los autos en el término de diez días.

*La secretaria o secretario titular del Gobierno Autónomo Descentralizado, en este caso, obligatoriamente deberá remitir todo el expediente debidamente foliado y organizado, en el término de dos días, **para conocimiento y resolución del Tribunal Contencioso Electoral (...)***” (énfasis añadido).

Agrega el inciso primero del artículo 337 del COOTAD que “La autoridad cuya remoción se tramita de conformidad con este Código y que dentro del término previsto solicita la consulta sobre el cumplimiento de formalidades y procedimiento, seguirá en el ejercicio de sus funciones hasta que el Tribunal Contencioso Electoral se pronuncie”.

La Corte Constitucional, en la sentencia No. 2137-21-EP/21, de 29 de septiembre de 2021, analizó y determinó lo siguiente:

“6.3.2 Sobre la vulneración al derecho a la defensa en la garantía de ser juzgado por un juez imparcial

Responsabilidad política y debido proceso durante el procedimiento de remoción

136. Derivado del reconocimiento constitucional de los principios de soberanía popular y representación política, los gobernantes son responsables por el desempeño de sus funciones ante el pueblo soberano. De esta forma, la acción de gobierno puede ser controlada no solo a través de mecanismos de responsabilidad jurídica y democracia directa, sino también de naturaleza política. Para el efecto, la Constitución y la ley prevén mecanismos tanto de control jurídico como de control político, por medio de los cuales el pueblo puede responsabilizar políticamente a sus gobernantes, sea de forma directa mediante el sufragio activo o la revocatoria del mandato o, de forma indirecta, a través del órgano legislativo. Asimismo, el artículo 61 numeral 5 de la CRE reconoce como derecho de participación el ‘fiscalizar los actos del poder público’ y los mecanismos de control político constituyen una forma de fiscalización.

137. Sin embargo, aunque ambos mecanismos jurídicos y políticos ejercen un control al poder, existen diferencias sustanciales entre ellos, principalmente, en relación con los órganos que los efectúan, el objeto de su control y su carácter. Así, **el control político institucional es efectuado por órganos políticos en función de criterios de representación popular**, mientras que el control jurídico es efectuado por jueces con conocimientos jurídicos especializados e investidos de jurisdicción. Asimismo, mientras **en el control político se fiscaliza al órgano mediante su actuación política general**, en el control jurídico se examina el acto impugnado en sí mismo considerado, sin que exista una particular atención al órgano. Finalmente, **el control político es, esencialmente, de carácter subjetivo en cuanto se fundamenta en criterios de libre apreciación, oportunidad y confianza política -dentro de las causales y requerimientos previstos en el ordenamiento jurídico-**, mientras que el control jurídico es de carácter objetivo en cuanto el juzgador se encuentra sujeto al Derecho, al ordenamiento jurídico preestablecido y a la técnica jurídica.

(...)

139. Por lo que, dentro de procesos de control político, también se requiere de garantías básicas, pertinentes y adecuadas de defensa que permitan la igualdad de armas y

garanticen el desarrollo apropiado del procedimiento, previo a la decisión del órgano que ejerce el control político. No obstante, esto no significa automáticamente que todas las garantías previstas en el artículo 76 de la Constitución deban ser aplicables en la misma medida o asimilables directamente en un proceso de control político, pues por la naturaleza propia de estos no se puede manejar un estándar igual ni rígido al que se maneja en un proceso jurisdiccional.

140. *Además, dado que estos inciden en la continuidad y permanencia en el cargo de una autoridad que, incluso, fue elegida por el voto popular para un periodo determinado y que, en principio, puede tener repercusiones en el derecho de los electores de elegir a sus representantes y en la representación democrática por ellos entregada a la autoridad elegida, con más razón debe garantizar elementos básicos del debido proceso constitucional para garantizar la transparencia y la legitimidad del proceso.*

(...)

152. *En tal sentido, aunque durante el procedimiento de remoción, efectivamente, se debe garantizar elementos básicos del debido proceso y del derecho a la defensa -como ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones o presentar pruebas y contradecir las que se presenten en su contra-, en el caso particular de la garantía de imparcialidad, resulta impertinente aplicar los estándares de los procesos judiciales o administrativos, pues los concejales, como 'legisladores' integrantes de un órgano legislativo y de fiscalización, en su ejercicio del cargo no ejercen jurisdicción. (...)*

154. *Así, debe considerarse que el procedimiento de remoción no constituye un proceso penal o administrativo sancionador en el que se afecte per se un derecho subjetivo propio del accionante, sino que su posible separación del cargo se inserta precisamente dentro de la lógica democrática de la separación de poderes, el reproche a la autoridad y la pérdida de confianza política de una dignidad democráticamente elegida (...)" (énfasis añadido).*

De lo expuesto se desprende que: i) los alcaldes ejercen la facultad ejecutiva de los GADM y los concejos municipales ejercen la fiscalización de dicha gestión; ii) la remoción de los dignatarios de los GAD se produce en una sesión, con el voto conforme de dos terceras partes del órgano legislativo y requiere la comprobación de las causales de remoción previstas en el artículo 333 del COOTAD, garantizando el debido proceso y las regulaciones previstas en el COOTAD; iii) el artículo 336 del COOTAD establece el procedimiento de remoción que inicia por denuncia, aplicable a las autoridades de elección popular de los GAD; y, iv) la Corte Constitucional determinó que el proceso de remoción previsto en el COOTAD es un proceso de control político en el que "se fiscaliza al órgano mediante su actuación política general", que es "esencialmente, de carácter subjetivo en cuanto se fundamenta en criterios de libre apreciación, oportunidad y confianza política -dentro de las causales y requerimientos previstos en el ordenamiento jurídico-", y éste "no constituye un proceso penal o administrativo sancionador en el que se afecte per se un derecho subjetivo propio del accionante".

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 5, 6 letra k), 29, 56, 57, 332, 333, 335 y 336 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización; 76 numerales 3 y 7 y 226 de la Constitución de la República; 14

del Código Orgánico Administrativo; y la sentencia No. 2137-21-EP/21 de la Corte Constitucional, la remoción de un Alcalde únicamente puede tramitarse mediante el procedimiento previsto en el artículo 336 del COOTAD, el cual exige la presentación de una denuncia formal y el cumplimiento íntegro de sus etapas.

Respecto de la segunda consulta, se concluye que el Concejo Municipal no puede declarar, mediante resolución directa, la causal de abandono del cargo prevista en el artículo 333 literal b) del COOTAD ni disponer el cese definitivo de la autoridad sin haber sustanciado previamente el procedimiento de remoción previsto en el artículo 336.

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

CC: Ing. Yuri Colorado Márquez
PRESIDENTA DE LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPALIDADES ECUATORIANAS (AME)

Abg. Ivonne Coloma Peralta
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ELECTORAL (TCE)

Oficio No. 14934

Quito, DM, 28 de enero de 2026

Ingeniero

Ronald Oscar Spina

GERENTE GENERAL

CORPORACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. CNTEP-GGE-2025-0401-O, de 19 de noviembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el día siguiente, se reformularon las consultas inicialmente planteadas mediante memorando No. CNTEP-GGE-2025-0705-M, de 26 de septiembre de 2025, en los siguientes términos:

“Primera: ¿En relación al retiro voluntario para el cálculo del monto de indemnización, se deberá proceder conforme lo dispuesto en el artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público o el artículo 23 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas?

Segunda: ¿Para el caso de servidores de carrera que no se encuentran sujetos a la Ley Orgánica de Empresas Públicas, pero que prestan sus servicios en las precitadas dependencias, con la finalidad de efectuar el pago de indemnización por retiro voluntario, incluido el tiempo laborado en otras instituciones del estado (sic), deberá procederse conforme lo establecido en el artículo 289 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público o el artículo 23 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas?”.

Al respecto, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Con oficios No. 13434, de 8 de octubre de 2025, y No. 13734, de 5 de noviembre de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones – CNT EP (en adelante, “CNT EP”) reformular los términos de las consultas contenidas en oficio No. CNTEP-GGE-2025-0705-M, de 26 de septiembre de 2025, ingresado en este organismo el 2 de octubre del mismo año, a fin de que estas versen sobre la aplicación general de normas jurídicas. Asimismo, se requirió la remisión del informe jurídico debidamente fundamentado,

suscrito por el Gerente Nacional Jurídico de la CNT EP. Dicho requerimiento fue atendido mediante el oficio de reformulación al que se ha hecho referencia al inicio del presente pronunciamiento.

El informe jurídico adjunto al oficio de reformulación de consulta consta en el memorando No. CNTEP-GNJUR-2025-1303-M, de 18 de noviembre de 2025, suscrito por Gerente Nacional Jurídico de la CNT EP, citó como fundamentos jurídicos los artículos 82, 226, 313, 315 y 326 de la Constitución de la República¹ (en adelante, “CRE”); 1 y 2 del Decreto Ejecutivo No. 218² (en adelante, “DE 218”), que creó a la referida empresa pública; 23 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (en adelante, “LOEP”); 23, 128 y 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público³; 289 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público⁴ (en adelante, “RGLOSEP”); 185 de la Ley de Seguridad Social⁵ (en adelante “LSS”); 7 del Código del Trabajo⁶ (en adelante “CT”) y 98 del Reglamento de Gestión de Talento Humano de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP. Con base en dicha normativa, el informe jurídico institucional concluyó, en lo principal, lo siguiente:

“3. ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO JURÍDICO:

(...) En tal sentido, para el caso de servidores que hubieren laborado en otras instituciones del Estado sujetos al régimen de la Ley Orgánica de Servicio Público, al momento de aplicar procesos de retiro voluntario, surge la duda respecto al marco normativo aplicable para el cálculo de indemnización.

(...) Es preciso señalar que, el derecho a la jubilación patronal laboral es autónomo e independiente, por lo que, acceden al mismo las trabajadoras y trabajadores o servidores y servidoras públicas que han cumplido los requisitos de jubilación que establece la Ley de Seguridad Social.

(...) En razón de lo expuesto, en nuestro ordenamiento jurídico coexisten dos normas reconocidas en leyes orgánicas diferentes que establecen beneficios distintos para el cálculo de la indemnización en los funcionarios que optan por el retiro voluntario, en virtud de lo cual, se debe considerar que el artículo 326 de la Constitución de la República del Ecuador y artículo 7 del Código de Trabajo, establece que, en caso de duda sobre el alcance de las disposiciones legales, reglamentarias o contractuales en

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

² DE 218, publicado en el Registro Oficial No. 122 de 3 de febrero de 2010.

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

⁴ RGLOSEP, expedido mediante Decreto Ejecutivo 710, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 418 de 1 de abril de 2011; última reforma publicada el 3 de octubre de 2025.

⁵ LSS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 465 de 30 de noviembre de 2001; última reforma publicada el 7 de octubre de 2025.

⁶ CT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 167 de 16 de diciembre de 2005.

materia laboral, estas se aplicarán en el sentido más favorable a las personas trabajadoras.

(...) En este contexto, respecto a determinar la normativa aplicable para el cálculo de la indemnización correspondiente al retiro voluntario de los servidores que hubieran laborado en otras instituciones del Estado bajo el régimen de la Ley Orgánica de Servicio Público, es esencial destacar que, tras el análisis detallado del caso en concreto, procede la aplicación de la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP). Esta ley se considera la más beneficiosa para el servidor, ya que establece que los trabajadores podrán recibir una indemnización de hasta siete salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, con un máximo de 210 salarios básicos unificados del trabajador privado en total.

La aplicación de la LOEP se fundamenta en los principios jurídicos pro homine y de favorabilidad prooperario, que son pilares del derecho laboral ecuatoriano. (...).

(...) La aplicación de esta norma es especialmente relevante para las empresas públicas, ya que la LOEP establece un régimen jurídico específico para el talento humano que labora en ellas. En conclusión, la aplicación de la LOEP en el cálculo de la indemnización por retiro voluntario es procedente con base en los justificativos previamente establecidos al establecer un régimen jurídico específico para las empresas públicas y ofrecer una compensación económica más beneficiosa para los trabajadores en comparación con el resto de normativa.

(...) El artículo 23 de esta ley establece que los servidores u obreros que terminen su relación laboral por retiro voluntario tienen derecho a una compensación económica de hasta siete salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, con un máximo de 210 salarios básicos unificados del trabajador privado.

Sin embargo, es necesario destacar que, dicha normativa y demás normativa aplicable a las empresas públicas no especifica o determina la inclusión de los períodos laborados en otras instituciones del Estado para efectos de indemnización, como ocurre con el Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público (...).

(...) En virtud de lo expuesto y conforme al análisis realizado, al no existir una normativa expresa que respalde dicha acción dentro de la normativa aplicable a las empresas públicas, y en observancia del principio de legalidad, según el cual solo es posible actuar en el marco de lo expresamente permitido por la ley, no resulta procedente que la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP para el cálculo de la indemnización por retiro voluntario, considere el tiempo laborado en otras instituciones del Estado sino únicamente el tiempo que prestó sus servicios en la CNT EP.

(...) En este contexto, la institución podría incurrir en un pago indebido. En consecuencia, la CNT EP no se encuentra facultada legalmente de reconocer en el cálculo de indemnización por retiro voluntario el tiempo laborado en otras instituciones del Estado, en razón de que no se encuentra contemplado en el ordenamiento jurídico, salvo que la controversia sea sometida al conocimiento de los operadores de justicia competentes, quienes, en ejercicio de su jurisdicción, emitan un pronunciamiento expreso a través de una sentencia que, una vez ejecutoriada, su cumplimiento será obligatorio e inmediato conforme a los términos establecidos en el ordenamiento jurídico.”

Con el objeto de contar con mayores elementos de análisis para atender la consulta formulada, mediante oficio No. 14053, de 25 de noviembre de 2025, e insistencia contenida en oficio No. 14344, de 16 de diciembre de 2025, este organismo solicitó al Ministerio del Trabajo (en adelante, “MT”) que remita su criterio jurídico institucional respecto de la materia objeto de la consulta.

Dicho requerimiento fue atendido por la Subsecretaria de Normativa del MT mediante oficio No. MDT-SN-2025-1033-O, de 22 de diciembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, en el cual se abstuvo de absolver la consulta señalando lo siguiente:

“El artículo 51, letra i) de la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) establece la competencia de este Ministerio para emitir criterios sobre la aplicación de los preceptos legales en materia de remuneraciones, ingresos complementarios y talento humano del sector público; así como, absolver las consultas que formulen las instituciones señaladas en el artículo 3 de esta ley. (...)

Una vez señalado lo anterior, me permito comunicar que el artículo 3 de la LOSEP, que se refiere a su ámbito de aplicación, dispone que las empresas públicas, sus filiales, subsidiarias o unidades de negocio, en materia de recursos humanos y remuneraciones, aplicarán lo dispuesto en el Título IV de la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

Por su lado, la Ley Orgánica de Empresas Públicas, en sus artículos 16 y 17 establece que la Administración del Talento Humano en las empresas públicas corresponde al Gerente General o a quien éste delegue expresamente; y, que el Directorio, en aplicación de lo dispuesto en la citada Ley, expedirá las normas internas de administración del talento humano, es decir, la responsabilidad de emitir las normas internas de administración del talento humano recae sobre el Directorio de la Empresa Pública correspondiente y por ende pronunciarse respecto al referido régimen.

Por lo expuesto, con fundamento en el artículo 226 de la Constitución de la República y artículo 2 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017-0102, este Ministerio se abstiene de absolver la consulta planteada por cuanto la misma no se refiere al régimen LOSEP sino al régimen de la LOEP, y sugiere canalizar sus consultas al órgano administrativo encargado de emitir las normas internas de administración del talento humano competente, por mandato de dicha Ley” (el resaltado me corresponde).

2.- Análisis:

En atención a que las consultas formuladas versan sobre una misma materia, estas serán atendidas de manera conjunta. Para su análisis resulta necesario considerar, en primer lugar, lo dispuesto en el artículo 82 de la CRE que prevé que la seguridad jurídica se “*fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”, así como el principio de legalidad consagrado en el artículo 226 ibidem, en virtud del cual los 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*”.

Del tenor del artículo 229 de la CRE, son servidores públicos: “*todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público*”. Similar previsión contiene los artículos 4 de la LOSEP y 18 de la LOEP.

En lo que respecta a las empresas públicas, el inciso final del artículo 3 de la LOSEP dispone expresamente que, en materia de recursos humanos y remuneraciones, se aplicará a su personal lo previsto en el Título IV de la LOEP. Dicho Título regula la gestión del talento humano de las empresas públicas y, en particular, en sus artículos 16, 17, 18 y 19 establece los órganos competentes, las categorías del personal y las modalidades de vinculación, distinguiendo entre servidores públicos de libre nombramiento y remoción, servidores públicos de carrera y obreros.

En este sentido, el artículo 19 de la LOEP prevé como modalidades de designación y contratación del talento humano de las empresas públicas las siguientes:

1. “*Nombramiento para personal de libre designación y remoción, quienes no tendrán relación laboral. Su régimen observará las normas contenidas en el capítulo II del Título III de esta Ley;*
2. *Nombramiento para servidores públicos, expedido al amparo de esta Ley y de la normativa interna de la Empresa Pública; y,*
3. *Contrato individual de trabajo, para los obreros, suscritos al amparo de las disposiciones y mecanismo establecidos en la Codificación del Código del Trabajo y en el contrato colectivo que se celebre’.*

Por su parte, el artículo 33 de la LOEP establece que, en materia de administración del talento humano, se estará a lo dispuesto en el Código del Trabajo en lo relativo a la contratación individual.

En este contexto normativo, la Procuraduría General del Estado se ha pronunciado de manera reiterada y uniforme respecto del régimen jurídico aplicable a las empresas públicas y la competencia de sus Directorios para expedir la normativa interna relacionada con la administración del talento humano.

Así, mediante pronunciamiento No. 05168, de 7 de agosto de 2019, se concluyó que:

“La gestión del talento humano de las empresas públicas, de acuerdo a los artículos 17 segundo inciso y 18 de la LOEP, se rige por la normativa expedida por el directorio para atender los específicos requerimientos empresariales, que debe guardar conformidad con esa ley, el Código de Trabajo (en adelante CT) y las leyes de aplicación general para toda la administración pública, y está sujeta al control posterior del Ministerio del Trabajo, según lo establecido en el inciso final del citado artículo”.

En relación con el artículo 23 de la LOEP, norma expresamente invocada en las consultas formuladas, la Procuraduría General del Estado, en el pronunciamiento No. 08772, de 7 de diciembre de 2016, cuyas consideraciones conservan vigencia, señaló que:

“Por su parte, el artículo 23 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, sobre cuya aplicación tratan las tres preguntas de su primera consulta, establece el retiro voluntario para los servidores y obreros de las empresas públicas, es decir que, según su tenor, se aplica para el retiro voluntario de los servidores de esas entidades, salvo el retiro voluntario para acogerse a la jubilación, mismo que se encuentra regulado por el Mandato Constituyente No. 2 (...)

Dicha norma fue reformada por el artículo 65 de la Ley Orgánica para la Justicia Laboral y Reconocimiento del Trabajo en el Hogar. Su texto en actual vigencia es el siguiente:

‘Art. 23.- RETIRO VOLUNTARIO. - Los servidores u obreros de las empresas públicas que terminen la relación laboral por retiro voluntario, recibirán el pago de un monto de hasta siete salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, y hasta un máximo de 210 salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado, a partir del año 2015, de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero del 2015. El Reglamento General de esta Ley establecerá los requisitos para los programas de retiro voluntario’. (el énfasis me pertenece)

(...) Con respecto al beneficio o compensación por renuncia o retiro voluntario, en pronunciamiento contenido en oficio No. 08722 de 11 de junio de 2012, con el que se atendió una consulta del Gerente general del TRANSNAVE, este Organismo manifestó lo siguiente:

'La compensación por renuncia voluntaria, es un beneficio económico que tiene por finalidad estimular a los servidores públicos para que cesen en sus funciones en forma voluntaria, acogiéndose al plan de renunciaciones anualmente establecido en cada institución, y perciban la compensación; y, no es aplicable a los servidores de libre nombramiento y remoción, con nombramiento provisional, de período fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior, toda vez que no son servidores de carrera y por tanto están excluidos de la garantía de estabilidad en sus puestos conforme se analizó anteriormente'.

En lo relacionado al cálculo de la compensación por retiro voluntario, el criterio institucional del Ministerio del Trabajo expresa:

'A la tercera pregunta, para el cálculo de la compensación y de su correspondiente pago por retiro voluntario, se deberá considerar los años laborados en la misma institución; por cuanto si el servidor u obrero prestaban servicios en otra institución pública y se desvincularon, recibieron la liquidación correspondiente; de tal manera que, quedaron consolidadas las obligaciones que se tenían hacia ellos'.

Es oportuno considerar que, la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, ordenó que las empresas públicas existentes al tiempo de promulgación de esa ley se adecúen a sus disposiciones; y, con respecto al personal que prestaba servicios en ellas, en su tercer inciso estableció lo siguiente:

'El personal que actualmente trabaja en las empresas públicas estatales existentes, continuará prestando sus servicios en las empresas públicas creadas en su lugar, de conformidad con su objeto, bajo los parámetros y lineamientos establecido en esta Ley, no se someterán a períodos de prueba. En consecuencia, el régimen de transición previsto en estas disposiciones, incluidas las fusiones, escisiones y transformaciones no conllevan cambio de empleador ni constituyen despido intempestivo, se tomarán en cuenta los años de servicio que fueron prestados en la empresa extinguida y cuya transformación ha operado por efecto de esta ley, sumados al tiempo de servicio en la nueva empresa pública creada, con los límites previstos en esta ley'.

De su parte, el Mandato Constituyente No. 2, cuyo ámbito de aplicación, conforme a su artículo 2, comprende a las empresas públicas y privadas cuyo capital o patrimonio esté integrado, al menos, en un cincuenta por ciento (50%) con recursos públicos, así como a las entidades y organismos del sector público, reconoce en su artículo 8 el derecho a la estabilidad de los servidores y fija un límite máximo a las bonificaciones derivadas de la supresión de partidas, la renuncia voluntaria o el retiro voluntario para acogerse a la jubilación, así como de la supresión de puestos o la terminación de relaciones laborales.

Dicho límite se establece en: *“hasta siete (7) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio y hasta un monto máximo de doscientos diez (210) salarios mínimos básicos unificados del trabajador privado en total (...)”*.

En lo que respecta al artículo 289 del Reglamento General a la LOSEP, citado en la consulta, cabe precisar que dicha disposición regula el beneficio por jubilación, el cual es jurídicamente distinto al beneficio por retiro voluntario. En efecto, la jubilación presupone el cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley de Seguridad Social y que la desvinculación tenga como finalidad el acceso a dicho beneficio, mientras que el retiro voluntario se configura por la sola decisión del servidor de cesar en funciones, sin que necesariamente medie jubilación.

De otra parte, en el memorando No. CNTEP-GGE-2025-0705-M, de 26 de septiembre de 2025, mediante el cual se formularon inicialmente las consultas, así como en el criterio jurídico contenido en el memorando No. CNTEP-GNJUR-2025-0836-M, de 22 de julio de 2025, se hace referencia al personal de carrera perteneciente a la Unidad de Auditoría Interna que labora en la empresa. Respecto de este personal, en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 09992, de 8 de enero de 2025, dirigido al Contralor General del Estado, esta Procuraduría concluyó lo siguiente:

“3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con lo establecido en los artículos 14 de la LOCGE, 32 de su Reglamento, 23 letra e) y 129 de la LOSEP, así como en los artículos 16 y Disposición General única del Reglamento del Personal de la UAI de las Entidades y Organismos del Sector Público, corresponde a las entidades públicas controladas por la CGE, incluir en su plan de desvinculación con indemnización por jubilación a los servidores públicos de carrera que presten sus servicios directamente en las Unidades de Auditoría Interna de dicha entidades. En caso de que las partidas de los servidores antes mencionados hayan sido traspasadas a la CGE, ésta sería quien debería incluirlas en su plan de desvinculación con indemnización por jubilación.”

Este razonamiento resulta aplicable, en lo pertinente, al caso de los servidores públicos de carrera que prestan servicios en las Unidades de Auditoría Interna, correspondiendo a las entidades públicas controladas por la Contraloría General del Estado incluirlos en los respectivos planes de desvinculación por renuncia o retiro voluntario, según corresponda. En el evento de que las partidas presupuestarias de dichos servidores hayan sido traspasadas a la Contraloría General del Estado, será esta entidad la competente para incluirlos en los respectivos planes de desvinculación, debiendo calcularse los beneficios según el régimen jurídico aplicable: i) LOEP, para los servidores sujetos a dicho régimen; o, ii) LOSEP, para aquellas partidas que hayan sido traspasadas a la Contraloría General del Estado.

De lo manifestado se desprende lo siguiente: *i)* la gestión del talento humano de las empresas públicas, de acuerdo con los artículos 17, segundo inciso, y 18 de la LOEP, en concordancia con el inciso final del artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público, se rige por la normativa expedida por el Directorio de cada empresa pública para atender los requerimientos empresariales específicos, la cual debe guardar conformidad con la LOEP, el Código del Trabajo y las normas de aplicación general para toda la administración pública, y se encuentra sujeta al control posterior del MDT; *ii)* el artículo 23 de la LOEP establece el retiro voluntario para los servidores y obreros de las empresas públicas; *iii)* la compensación por retiro o renuncia voluntaria no resulta aplicable a los servidores de libre nombramiento y remoción, con nombramiento provisional, de período fijo, con contratos de servicios ocasionales, ni a los puestos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior, por cuanto dichos servidores no son de carrera ni gozan de la garantía de estabilidad en sus cargos; *iv)* para el cálculo de la compensación por retiro voluntario y de su correspondiente pago, deben considerarse únicamente los años laborados en la misma institución, toda vez que, si el servidor u obrero prestó servicios en otra entidad pública y se desvinculó de esta, recibió la liquidación correspondiente, quedando consolidadas las obligaciones derivadas de dicha relación laboral; y, *v)* En virtud de la Disposición Transitoria Primera de la LOEP, que ordenó la adecuación de las empresas públicas existentes a su régimen, se permite considerar los años de servicio prestados en la empresa extinguida o transformada por efecto de dicha ley, sumados al tiempo de servicio en la nueva empresa pública creada, dentro de los límites establecidos en la normativa vigente.

3. Pronunciamiento. -

Con base en el análisis jurídico precedente, se concluye que para el cálculo del beneficio por retiro voluntario del personal de las empresas públicas es aplicable el artículo 23 de la LOEP, como norma especial que regula el régimen del talento humano de dichas entidades, conforme al inciso final del artículo 3 de la Ley Orgánica del Servicio Público.

Asimismo, para el cálculo de la bonificación por retiro voluntario únicamente debe considerarse el tiempo laborado en la respectiva empresa pública, sin que resulte procedente incluir períodos trabajados en otras instituciones del Estado, salvo lo previsto en la Disposición Transitoria Primera de la LOEP, que permite computar los años de servicio prestados en la empresa

extinguida cuya transformación haya operado por efecto de dicha ley.

En consecuencia, tanto para la primera como para la segunda consulta, el cálculo de la bonificación por retiro voluntario del personal sujeto al régimen de la LOEP debe efectuarse según los parámetros establecidos en el artículo 23 de la LOEP, sin que resulte aplicable, de manera supletoria, la normativa propia del régimen de la Ley Orgánica del Servicio Público.

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

Atentamente,



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

Rodrigo Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE.

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

Oficio No. 14940

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

Coronel C.S.M.

Víctor Emilio Villavicencio Álvarez, PhD.

RECTOR

UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS

Sangolquí.

De mi consideración:

Mediante oficio No. ESPE-REC-2025-0724-O, de 22 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 27 del mismo mes y año, se formularon las siguientes consultas:

“A. ¿En virtud de lo dispuesto en el inciso final de la Disposición Transitoria Vigésimo (sic) Segunda de la Ley Orgánica de Educación Superior el personal administrativo perteneciente al servicio público que laboraba en aquel momento en la entonces Escuela Politécnica del Ejército (ESPE) posee estabilidad desde el momento en que ingresó a laborar en dicha entidad o, por el contrario, ¿posee estabilidad desde el momento en que entró en vigencia dicha norma?”

B. Considerando que, de conformidad con las disposiciones emitidas por el Consejo de Educación Superior de aquel entonces, el personal docente de la entonces Escuela Politécnica del Ejército alcanzó la titularidad sin necesidad de realizar un concurso de méritos y oposición y en aplicación del principio de igualdad ¿Cuál es el alcance de la estabilidad a la que se refiere el inciso final de la Disposición Transitoria Vigésimo (sic) Segunda de la Ley Orgánica de Educación Superior?”

C. ¿La estabilidad a la que se refiere el inciso final de la Disposición Transitoria Vigésimo (sic) Segunda de la Ley Orgánica de Educación Superior da derecho al personal administrativo perteneciente al sector público que ha laborado en la entonces Escuela Politécnica del Ejército y actualmente en la Universidad de las Fuerzas Armadas- ESPE a la indemnización por jubilación contemplada en la Disposición General Décima Segunda de la Ley Orgánica del Servicio Público?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.

Del oficio remitido y documentos adjuntos se depende que:

El informe No. UAJR-2025-017, de 26 de junio de 2025, que contiene el “*INFORME PRELIMINAR SOBRE EL PROCESO DE JUBILACIÓN DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO (LOSEP) DE LA UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS-ESPE*”, aprobado por el Coordinador Jurídico de la

Unidad de Asesoría Jurídica de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE (en adelante, “ESPE”), citó los artículos 11 numerales 2 y 5, 33 y 82 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 81 y la Disposición General Décima Segunda de la Ley Orgánica del Servicio Público² (en adelante, “LOSEP”); la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la Ley Orgánica de Educación Superior³ (en adelante, “LOES”); y, la Sentencia de la Corte Constitucional No. 214-17-SEP-CC; con base en los cuales concluyó lo siguiente:

“F. CONCLUSIÓN

Con base en el análisis normativo, constitucional y de principios generales del derecho público laboral, se concluye que:

- *El tiempo laborado ininterrumpidamente bajo contratos ocasionales u otras modalidades contractuales previas al otorgamiento de un nombramiento, dentro de una misma institución del sector público, debe ser reconocido para efectos del cómputo del tiempo de servicio exigido en la Disposición General Décima Segunda de la LOSEP.*
- *La modalidad contractual no puede constituir una barrera para el goce de derechos funcionales, cuando se verifica continuidad institucional, subordinación y cumplimiento de funciones regulares.*
- *La interpretación que excluye dichos períodos vulnera los principios de igualdad, seguridad jurídica y favorabilidad.*
- *En consecuencia, es jurídicamente procedente que los servidores públicos del régimen LOSEP accedan a la compensación por jubilación tomando en cuenta toda su trayectoria institucional continua, incluidos los períodos anteriores a su nombramiento definitivo”.*

Mediante oficio No. 12998, de 08 de septiembre de 2025, este organismo solicitó a la ESPE la ampliación del informe jurídico por parte del Coordinador Jurídico, a fin de que se incluyan o indiquen cuáles son las disposiciones emitidas por el Consejo de Educación Superior a la que se refieren las consultas, pues no estaban referidas en el informe jurídico inicial.

Dicho requerimiento fue atendido mediante oficio No. ESPE-REC-2025-0800-O, de 22 de septiembre de 2025, recibido en el correo institucional de este organismo el mismo día, al cual se adjuntó el memorando No. ESPE-UAJR-2025-1428-M, de la misma fecha, que citó, adicionalmente, el pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 12442, de 22 de julio del presente año, así como el oficio No. CES-CPUE-2014-0447-O, de 25 de febrero de 2014, suscrito por el entonces Presidente de la Comisión Permanente de Universidades y Escuelas Politécnicas y dirigido al entonces Rector de la ESPE, con fundamento en los cuales concluyó:

“III. PRONUNCIAMIENTO

(...) considerando lo establecido en el inciso final de la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la LOES, así como lo mencionado en el Oficio Nro. 12442 de fecha 22 de julio de 2025, esta Unidad de Asesoría Jurídica considera que los actuales servidores públicos de esta Universidad que previamente se desempeñaron como empleados en la Escuela Politécnica del Ejército ESPE, la Universidad Naval Comandante Rafael Morán Valverde-UNINAV y el Instituto Tecnológico

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

Superior Aeronáutico-ITSA, merecen acogerse a los beneficios laborales y de jubilación vigentes en virtud de que la relación laboral mantenida en aquel entonces sigue vigente y no se ha interrumpido por el cambio de personalidad jurídica”.

A fin de contar con mayores elementos de análisis, este organismo solicitó, mediante oficios No. 13330 y No. 13331, de 30 de septiembre de 2025, los criterios jurídicos del Consejo de Educación Superior (en adelante, “CES”) y del Ministerio del Trabajo (en adelante, “MDT”), respectivamente.

Los requerimientos antes referidos fueron atendidos por: i) la Subsecretaria de Normativa del MDT, mediante oficio No. MDT-SN-2025-0839-O, de 10 de octubre de 2025, ingresado en este organismo el 13 de los mismos mes y año; y, ii) el Presidente del CES, mediante oficio No. CES-CES-2025-0812-CO, de 17 de octubre de 2025, ingresado en este organismo el mismo día, al que se adjuntó el criterio jurídico S/N, del 16 de los mismos mes y año, suscrito por el Procurador de dicho organismo

El criterio jurídico del MDT, además de citar las normas ya referidas, incorporó los artículos 226, 228 y 233 de la CRE; 3, 17 letra a) y 129 de la LOSEP; 15, 70 y 166 de la LOES; y, 2 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2017-0102, que contiene el Instructivo sobre el Procedimiento para la Absolución de Consultas Formales⁴ (en adelante, “Acuerdo No. 102”), con fundamento en los cuales señaló:

“En cuanto a la consulta contenida en la letra ‘A’ (...) cuando el último inciso de la Disposición Transitoria Vigésimo Segunda de la Ley Orgánica de Educación Superior reconoce que se garantiza la estabilidad de servidores y trabajadores de los centros de educación superior que integran la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE, se debe aclarar que la LOSEP prescribe sobre la estabilidad de los servidores cuando sus puestos están protegidos por la carrera de servicio público. Esta estabilidad es obtenida por medio de un concurso de méritos y oposición al momento de ingresar a la carrera del servicio público y que se refiere exclusivamente a quienes hubieren obtenido un nombramiento permanente con el respectivo cumplimiento de dichos requisitos. En el caso de los trabajadores públicos bajo el régimen del Código del Trabajo, la estabilidad será para quienes mantengan un contrato de trabajo indefinido. En caso de haber cumplido con cualquiera de estas condiciones constitucionales y legales, se les debería garantizar su estabilidad desde el momento en que obtuvieron el nombramiento permanente o el contrato indefinido, indistintamente si su obtención fue previo o posterior a la vigencia de la Disposición Transitoria Vigésimo Segunda de la Ley Orgánica de Educación Superior, pero, en ningún caso, la ley debería interpretarse como que se establece un régimen según el cual puede otorgarse estabilidad sin el trámite legal y constitucional respectivo, es decir, el concurso de méritos y oposición para los servidores administrativos o el contrato indefinido para los trabajadores públicos bajo el régimen del Código del Trabajo. (...)”

Por lo tanto, los servidores administrativos de la Escuela Politécnica del Ejército ESPE, de la Universidad Naval Comandante Rafael Morán Valverde-UNINAV y del Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico-ITSA, que contaban con nombramiento permanente al momento de la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior, y que pasaron a conformar la Universidad de las Fuerzas Armadas ‘ESPE’, se les debe garantizar su estabilidad por estar comprendidos en la carrera del servicio público.

En cuanto a la consulta contenida en la letra ‘B’, la Ley Orgánica del Servicio Público determina que los docentes universitarios se regularán en lo atinente a ascensos, evaluaciones y

⁴ Acuerdo No. 102, publicado en el Registro Oficial No. 56 de 14 de agosto de 2017.

promociones por sus leyes específicas. En el mismo sentido, la Ley Orgánica de Educación Superior establece que el Consejo de Educación Superior es el organismo de derecho público con personería jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa, financiera y operativa, que tiene a su cargo la planificación, regulación y coordinación del Sistema de Educación Superior; y que, las y los profesores, técnicos-docentes, investigadores, técnicos de laboratorio, ayudantes de docencia y demás denominaciones afines que se usan en las instituciones públicas de educación superior, son servidores públicos sujetos a un régimen propio que estará contemplado en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior, en el cual se contempla normas sobre el ingreso, promoción, estabilidad, evaluación, perfeccionamiento, escalas remunerativas, fortalecimiento institucional, jubilación y cesación.

En razón de lo expuesto, (...) este Ministerio con fundamento en el artículo 226 de la Constitución de la República y artículo 2 del Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2017 0102 se abstiene de emitir un pronunciamiento por no tener competencia sobre lo consultado. Se sugiere que su pedido sea canalizado ante el Consejo de Educación Superior.

(...) en cuanto a la consulta contenida en la letra 'C', en caso de que un servidor público bajo el régimen de la LOSEP tenga nombramiento permanente, se encuentre protegido por la carrera del servicio público y se acoja a los beneficios de la jubilación, tendrá derecho al beneficio por jubilación reconocido en el artículo 129 de la LOSEP. Es importante aclarar que la Disposición General Décima Segunda de la Ley Orgánica del Servicio Público no se refiere a este beneficio sino a la compensación económica para quienes cesen en funciones por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada. La citada Disposición General Décima Segunda se refiere al artículo 129 de la LOSEP únicamente de manera referencial para el cálculo para dicha compensación". (Lo subrayado me corresponde).

Mediante oficio No. 14096, de 27 de noviembre de 2025, esta Procuraduría solicitó al MDT se sirva ratificar o rectificar el contenido del precitado oficio en el término de cinco días. Así, mediante oficio No. MDT-SN-2025-0997-O, de 8 de diciembre de 2025, el Subsecretario de Normativa del MDT atendió el requerimiento de este organismo manifestando que "(...) se ratifica en el oficio MDT-SN-2025-0839-O de 10 de octubre de 2025".

Por su parte, el criterio jurídico del CES citó los artículos 353 numeral 1 de la CRE; 14 y 22 del Código Orgánico Administrativo⁵ (en adelante, "COA"); literal g) del artículo 169 de la LOES; Sentencia No. 009-17-SIN-CC, de 12 de abril de 2017, emitida por la Corte Constitucional del Ecuador; los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado contenidos en los oficios No. 09076, de 16 de octubre de 2024 y No. 10357, de 06 de febrero de 2025, concluyendo que:

" (...)

A la luz de lo expuesto en los párrafos que antecede, es indispensable precisar, por una parte, que si bien las consultas planteadas por la Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE dentro del Oficio No. 13330 aparentemente trata sobre el inciso final de la Disposición Vigésima Segunda de la LOES, sin embargo, de la revisión del Informe UAJR-2025-017 adjunto, suscrito por el Coordinador Jurídico de la Universidad, se evidencia que estas versan, de forma implícita, acerca

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

de la aplicación de normas de jubilación contenidas en la Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP), para el cálculo de la compensación por jubilación de su personal administrativo.

Y, por otra parte, que las consultas formuladas tienen por objeto que se realice una interpretación del texto del inciso final de la Disposición precitada, particularmente en lo relativo al significado y alcance de la 'estabilidad' recogida en la misma.

En tal virtud, se determina que emitir un pronunciamiento en consideración de ambos aspectos señalados sobrepasaría las atribuciones del CES reconocidas constitucional y legalmente, ya que este Consejo no estaría facultado para dilucidar la aplicación de la LOSEP, ni para realizar una interpretación de los mandatos de la LOES”.

De lo expuesto, se aprecia que el criterio de la entidad consultante difiere con el del MDT, es así, para la ESPE es jurídicamente procedente que los servidores públicos del régimen LOSEP accedan a la compensación por jubilación, tomando en cuenta toda su trayectoria institucional continua (incluidos los periodos anteriores a su nombramiento definitivo), mientras que, para el MDT señala que únicamente los servidores públicos con nombramiento permanente se encuentran protegidos por la carrera del servicio público y pueden, consecuentemente, acogerse al beneficio de jubilación reconocido en el artículo 129 de la LOSEP.

2. Análisis. -

Con el propósito de facilitar el estudio de la materia planteada en las consultas, el análisis desarrollará los siguientes puntos: *i)* Estabilidad de los servidores públicos de carrera y el alcance de la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la LOES; y, *ii)* Compensación por renuncia voluntaria prevista la Disposición General Décima Segunda de la LOSEP y el traspaso de puestos a otra entidad, institución, organismo o persona jurídica.

2.1. Estabilidad de los servidores públicos de carrera y el alcance de la Disposición Transitoria Vigésimosegunda de la LOES. -

El segundo inciso del artículo 229 de la CRE indica que “*Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables*”, precisando que “*La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones*” de sus servidores.

Por su parte, el antepenúltimo inciso del artículo 3 de la LOSEP, al referirse al ámbito de aplicación de dicha ley, prevé que el MDT establecerá y regulará lo atinente a remuneraciones y supervisará y controlará la aplicación de los regímenes especiales de administración de personal que regulan, entre otras, al magisterio. Para el efecto, precisa que “*los docentes del Magisterio y docentes universitarios se regularán en lo atinente a ascensos, evaluaciones y promociones por sus leyes específicas, excluyéndose de dichos procesos al personal técnico docente y administrativo que se regulará por esta ley*”.

Los literales a) y e) del artículo 23 ibídem prevén los siguientes derechos irrenunciables de los servidores públicos: “*a) Gozar de la estabilidad laboral que la Ley determine cuando se cumpla con las funciones asignadas para el cargo desempeñado de manera eficiente conforme las evaluaciones realizadas por la*

institución a la que pertenece”; y, “e) Recibir las indemnizaciones establecidas en esta Ley, conforme a la normativa vigente”.

El primer inciso del artículo 81⁶ de la LOSEP, al referirse a la estabilidad de los servidores públicos, señala que: “Se establece dentro del sector público, la carrera del servicio público, con el fin de obtener eficiencia en la función pública”, mediante la implementación del sistema de méritos y oposición “que garantice la estabilidad de los servidores idóneos. Conforme lo dispuesto en la Constitución de la República, el régimen de libre nombramiento y remoción tendrá carácter de excepcional”.

Por otra parte, las letras i) y j) del artículo 47 de la LOSEP determinan los siguientes casos de cesación de funciones: “i) Por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización”, así como “j) Por acogerse al retiro por jubilación”.

Sobre el tema, mediante oficio No. 08277, de 11 de junio de 2012, esta Procuraduría analizó lo siguiente:

“Téngase en cuenta que, la compensación por renuncia voluntaria es aplicable únicamente a los servidores de carrera, puesto que conforme a los artículos 23 letra a), 81 y 82 de la LOSEP, la carrera del servicio público garantiza la estabilidad del servidor; y por tanto, el derecho a ser indemnizado o compensado en caso de supresión de su puesto o partida, o por retiro voluntario, conforme lo disponen los artículos 23 letra e) y 47 letras i) y j) de la referida Ley Orgánica. (Lo subrayado me corresponde).

(...)

La compensación por renuncia voluntaria, es un beneficio económico que tiene por finalidad estimular a los servidores públicos para que cesen en sus funciones en forma voluntaria, acogiéndose al plan de renuncias anualmente establecido en cada institución, y perciban la compensación; y, no es aplicable a servidores de libre nombramiento y remoción, con nombramientos provisionales, de períodos fijo, contratos de servicios ocasionales, ni para puestos comprendidos dentro de la escala de nivel jerárquico superior, toda vez que no son servidores de carrera y por tanto están excluidos de la garantía de estabilidad en sus puestos,(...)”

Por otro lado, el primer inciso del artículo 70 de la LOES señala que el personal no académico de las instituciones de educación superior públicas y organismos del Sistema de Educación Superior son servidores públicos y su régimen laboral “es el previsto en la Ley Orgánica del Servicio Público, de conformidad con las reglas generales” (lo subrayado me corresponde).

En este sentido, los incisos primero y segundo de la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la LOES prevén que, a partir de la vigencia de esa ley⁷ (12 de octubre de 2010):

“(...) se integrarán la Escuela Politécnica del Ejército ESPE, la Universidad Naval Comandante Rafael Morán Valverde-UNINAV y el Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico-ITSA, conformando la Universidad de las Fuerzas Armadas ‘ESPE’.

⁶ Por Resolución de la Corte Constitucional No. 52, publicada en el Registro Oficial Constitucional No. 96 de 3 de octubre del 2025, declara la inconstitucionalidad por la forma de la totalidad de disposiciones de la Ley Orgánica de Integridad Pública, que sustituyó este artículo, manteniendo la vigencia del anterior a dicha Ley,

⁷ LOES, DISPOSICIÓN FINAL La presente Ley, entrará en vigencia a partir del día de su publicación en el Registro Oficial.

La información académica, técnica y administrativa de los centros de educación superior antes mencionados será unificada en la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE y a partir de la vigencia de la presente ley, en un plazo máximo de un año, los patrimonios de los centros de educación superior que integran la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE, conformarán el patrimonio de ésta” (lo subrayado me corresponde).

Agrega el penúltimo inciso de la referida Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la LOES que “Concluido el trámite Institucional, se remitirá el estatuto al Consejo de Educación Superior para su aprobación”, precisando su último inciso que: “Se garantiza la estabilidad de docentes, servidores y trabajadores de los centros de educación superior que integran la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE”.

Finalmente, la Disposición Transitoria Séptima de la LOSEP dispone lo siguiente:

“Como excepción y por esta ocasión, las personas que a la presente fecha mantengan vigentes contratos de servicios ocasionales por más de cuatro años en la misma institución, a través de renovaciones o firma de nuevos contratos, previo el concurso de méritos y oposición, en el que se les otorgará una calificación adicional que será regulada en el reglamento a esta ley, en función de la experiencia en el ejercicio del cargo, ingresarán directamente a la carrera del servicio público, en el mismo nivel remunerativo que venían manteniendo, mediante la expedición del respectivo nombramiento permanente, siempre que no se trata de aquellos puestos excluidos de la carrera; sin perjuicio de la reclasificación que a futuro pudiera realizarse para ubicarlos en el grado que le corresponda y de las acciones que pudieran efectuarse de ser el caso, ante el incumplimiento de las normas legales vigentes, a la fecha de suscripción de los respectivos contratos.

Los demás servidores que laboran con contratos de servicios ocasionales vigentes a la presente fecha, podrán continuar prestando servicios; y, sus contratos se ajustarán a las disposiciones para los contratos ocasionales señalados en esta ley.

Las instituciones educativas que se encuentran administradas por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, Aviación Civil, Comisión de Tránsito del Guayas, pasarán a funcionar bajo la rectoría del Ministerio de Educación. El personal administrativo y de servicio que al momento de la expedición de la presente ley, se encuentre laborando en las instituciones antes mencionadas, se les respetará su estabilidad. El personal directivo deberá cumplir con los requisitos que rigen para el sistema educativo público para continuar desempeñando sus funciones”.

De lo manifestado se desprende que: **i)** el personal no académico de las instituciones de educación superior públicas y organismos del Sistema de Educación Superior son servidores públicos y su régimen laboral es el previsto en la LOSEP; **ii)** son derechos irrenunciables de los servidores públicos el gozar de estabilidad laboral condicionada a resultados y recibir las indemnizaciones establecidas en la LOSEP; **iii)** la compensación por renuncia voluntaria es aplicable únicamente a los servidores de carrera, puesto que la carrera del servicio público garantiza la estabilidad del servidor y, por tanto, el derecho a ser indemnizado o compensado; **iv)** los servidores públicos cesan definitivamente en funciones por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización o al retiro por jubilación; y, **v)** a partir del 12 de octubre de 2010 se integraron la Escuela Politécnica del Ejército ESPE, la Universidad Naval Comandante Rafael Morán Valverde-UNINAV y el Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico-ITSA para conformar la ESPE, debiéndose garantizar la estabilidad de los servidores de los centros de educación superior que la integran.

2.2. Compensación por renuncia voluntaria prevista en la Disposición General Décima Segunda de la LOSEP y el traspaso de puestos a otra entidad, institución, organismo o persona jurídica. -

El segundo inciso del artículo 81 de la LOSEP prevé que a los *“servidores de carrera que, a partir de los sesenta (60) años, cumplan los requisitos establecidos en las leyes de la seguridad social para la jubilación y requieran retirarse voluntariamente del servicio público”*, se les podrá aceptar su petición y *“se les reconocerá un estímulo y compensación económica”*.

El cuarto inciso ibídem⁸ prevé que:

“Las servidoras y servidores de las instituciones señaladas en el artículo 3 de esta ley, cumplidos los sesenta y cinco (65) años de edad, habrán llegado al tope máximo de su carrera en el servicio público, independientemente del grado en el cual se encuentren ubicados, sin que puedan ascender”.

El quinto inciso del mismo artículo dispone:

“A las servidoras y servidores que, a partir de dicha edad, cumplan con los requisitos establecidos en las leyes de la seguridad social para la jubilación y requieran retirarse voluntariamente del servicio público, se les podrá aceptar su petición y se les reconocerá un estímulo y compensación económica, de conformidad con lo determinado en la Disposición General Primera”.

El inciso final de dicho artículo establece:

“Será excepcional la jubilación obligatoria por razones de edad, en las Instituciones del Sistema de Educación Superior, disponiéndose además que en dichas entidades se establecerán políticas de acción afirmativa que permitan la permanencia y ejercicio de la docencia y de cargos académicos para las y los docentes que se encuentren en la edad de adultos mayores”.

Por otra parte, el primer inciso del artículo 82 de la LOSEP determina que la carrera del servicio público es el conjunto de políticas, normas, métodos y procedimientos *“orientados a motivar el ingreso y la promoción de las personas para desarrollarse profesionalmente dentro de una secuencia de puestos que pueden ser ejercidos en su trayectoria laboral”*, sobre la base del sistema de méritos.

La Disposición General Primera⁹ de la LOSEP determina que el monto de indemnización – por supresión de partidas del personal de las instituciones establecidas en el artículo 3 ibídem – será igual al indicado por su artículo 129.

En este contexto, el primer inciso de la Disposición General Décima Segunda de la LOSEP establece lo siguiente:

⁸ Por Resolución de la Corte Constitucional No. 52, publicada en el Registro Oficial Constitucional No. 96 de 3 de octubre del 2025, declara la inconstitucionalidad por la forma de la totalidad de disposiciones de la Ley Orgánica de Integridad Pública, que sustituyó este artículo, manteniendo la vigencia del anterior a dicha Ley,

⁹ Por Resolución de la Corte Constitucional No. 52, publicada en el Registro Oficial Constitucional No. 96 de 3 de octubre del 2025, declara la inconstitucionalidad por la forma de la totalidad de disposiciones de la Ley Orgánica de Integridad Pública, que sustituyó este artículo, manteniendo la vigencia del anterior a dicha Ley,

“DÉCIMA SEGUNDA. - Las servidoras y servidores que cesen en funciones por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada, a partir del quinto año de servicio prestado en la misma institución, percibirán a más de la liquidación de haberes, una compensación económica, de acuerdo a las regulaciones y los montos que para el efecto expida el Ministerio del Trabajo, previo al cumplimiento de lo dispuesto en el literal c) del artículo 132 de esta Ley.

(...)

Las servidoras y servidores en contra de los cuales se encuentre sustanciándose un sumario administrativo y que presentaren su renuncia, no podrán acogerse a esta compensación, salvo que fuere exento de responsabilidad al concluir el trámite del mismo” (lo subrayado me corresponde).

El primer inciso del artículo 286 del Reglamento General a la LOSEP¹⁰ (en adelante, “RGLOSEP”) dispone lo siguiente:

“La compensación por renuncia voluntaria opera de conformidad con el plan que al efecto establezca cada institución. Una vez que fuere legalmente presentada y aceptada, de conformidad con la Disposición General Décima Segunda de la LOSEP, se hará efectiva a partir del inicio del quinto año de servicios prestados en la misma institución bajo cualquier modalidad de nombramiento, y hasta el año en el cual sea presentada y aprobada la renuncia” (lo subrayado me corresponde).

El tercer inciso del precitado artículo establece que, en todos los casos se observará si el servidor se encuentra en la edad y en cumplimiento de los requisitos establecidos para la jubilación, en cuyo evento *“se acogerá únicamente a la compensación económica por jubilación voluntaria o por jubilación obligatoria establecida en la LOSEP, según sea la de mayor valor”* (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el segundo artículo innumerado posterior¹¹ al artículo 4.1. de la LOSEP dispone que *“En caso de duda sobre el alcance de las disposiciones de esta Ley, las y los funcionarios judiciales y administrativos las aplicarán en el sentido más favorable a las y los servidores públicos”* (lo subrayado me corresponde).

El segundo inciso del artículo 37 de la LOSEP prevé que *“Para el traspaso de puestos con su respectiva partida presupuestaria a otra entidad, institución, organismo o persona jurídica de las señaladas en el artículo 3 de esta ley”*, además del informe técnico de la unidad de administración del talento humano, se requerirá dictamen presupuestario del Ministerio de Finanzas, si ello implica aumento de la masa salarial o gasto corriente de la entidad, y la aprobación del MDT.

Sobre el tema, la letra c) del numeral 2 del artículo 69 del RGLOSEP determina que:

2 Traspaso de un puesto a otra institución. - Se observará cualquiera de los siguientes criterios:

(...)

c) Por procesos de racionalización y optimización del talento humano que conlleven procesos de movimiento de personal o supresiones de partidas, a fin de que la preparación técnica y profesional sea aportada en otras instituciones, entidades, organismos personas jurídicas del

¹⁰ RGLOSEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 01 de abril de 2011.

¹¹ Artículo agregado por artículo 2 de Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento 1008 de 19 de mayo de 2017.

sector público. Los trasposos de puestos a otras unidades o instituciones se podrán realizar por necesidades institucionales, y su consecuencia será la modificación en el distributivo de remuneraciones” (lo subrayado me corresponde).

En este contexto, con oficio No. 10357, de 6 de febrero de 2025, la Procuraduría General del Estado concluyó lo siguiente:

“En atención a los términos de la consulta se concluye que, considerando la irrenunciabilidad de los derechos de los servidores públicos y el in dubio pro operario, previstos en los artículos 23 y segundo innumerado posterior al artículo 4.1 de la LOSEP, de acuerdo con la Disposición General Décimo Segunda ibidem y artículo 286 del RGLOSEP, y según el numeral 5 del artículo 3 de la LOGJCC, en los casos de supresión de entidades públicas, para la compensación económica por renuncia voluntaria se debe considerar el tiempo prestado por el servidor en la institución donde obtuvo su nombramiento permanente - de la cual fue posteriormente traspasado a otra entidad, ya que el traspaso fue producto de la reorganización del Estado que implicó la supresión de la entidad originaria.

Sin perjuicio de lo anterior, se excluyen del cálculo de esta compensación los períodos en los que el servidor haya estado en comisión de servicios sin remuneración, ya que dichos lapsos no constituyen tiempo efectivo de prestación de servicios. En este contexto, es imperativo aplicar las disposiciones legales en estricto cumplimiento de los principios de seguridad jurídica, favorabilidad y no regresividad en materia de derechos laborales, con el fin de garantizar una adecuada protección de los derechos del servidor público”. (lo resaltado y subrayado me corresponde).

De lo expuesto se observa que: *i)* los servidores que cesen en funciones por renuncia voluntaria legalmente presentada y aceptada, a partir del quinto año de servicio prestado en la misma institución, percibirán una compensación económica; *ii)* si el servidor se encuentra en la edad y requisitos establecidos para la jubilación, se acogerá únicamente a la compensación económica por jubilación voluntaria o por jubilación obligatoria establecida en la LOSEP; y, *iii)* en los casos de supresión de entidades públicas, para la compensación económica por renuncia voluntaria, se debe considerar el tiempo prestado por el servidor en la institución donde obtuvo su nombramiento permanente.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la primera y segunda consulta se concluye que la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la LOES garantiza la continuidad y estabilidad laboral dentro del nuevo marco institucional de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE, pero no sustituye los requisitos de estabilidad ni ingreso previstos en la LOSEP.

En atención a los términos de la tercera consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en el artículo segundo sin numerar posterior al artículo 4.1, 23, 37 y la Disposición General Décimo Segunda de la LOSEP y 69 numeral 2 letra c) y 286 de su reglamento general, para el cálculo de la compensación económica por renuncia voluntaria se deberá considerar el tiempo prestado por el servidor en la institución de educación superior donde obtuvo su nombramiento permanente (ya sea la Escuela Politécnica del Ejército ESPE, la Universidad Naval Comandante Rafael Morán Valverde-UNINAV o el Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico-ITSA), más el tiempo laborado en la Universidad de las Fuerzas Armadas “ESPE”.

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

Atentamente,



Rodrigo Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE.

C.C. Mgs. Harold Andrés Burbano Villarreal
Ministro del Trabajo

Econ. Fidel Márquez Sánchez, PhD.
Presidente del Consejo de Educación Superior

Oficio No. 14993

Quito, D.M., 30 de enero de 2026

Abogado

Franklin Sebastián Auquilla Tenesaca

PRESIDENTE

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PARROQUIAL DE NULTI
Cuenca.

De mi consideración:

Mediante oficio No. GAD-NULTI-PRES-0703-2025, de 3 de octubre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, y su alcance contenido en el oficio No. GAD-NULTI-PRES-0705-2025, de 8 de octubre de 2025, se formularon las siguientes consultas:

- “1. El Vicepresidente(a) Un GAD Parroquial Rural dura en funciones por todo el periodo de los vocales electos (4años) o únicamente por un tiempo determinado dentro de este periodo?”***
- 2. ¿El pleno del GAD Parroquial Rural, tiene la autonomía para realizar un reglamento basado en el art. 66 y 67 letras v) para fijar periodo a la vicepresidencia en un reglamento parlamentario de sesiones del GAD Parroquial?”***
- 3. ¿Para la elección del Vicepresidente se puede dar paso el pleno del GAD Parroquial Rural a la silla vacía con voz y voto?”***
- 4. ¿Es procedente que el pleno del GAD Parroquial pueda cambiar de Vicepresidenta(e) a mitad de periodo mediante nueva votación, aun cuando no exista renuncia o remoción expresa?”.***

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Adjunto al oficio de consulta se remitió el informe jurídico No GADPRN-AJ-2025-011-INF, de 29 de septiembre de 2025, suscrito por la asesora legal del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Nulti (en adelante, “GADp de Nulti”), donde citó como fundamentos jurídicos los artículos 101, 114, 118, 132, 133, 144 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”), 8, 67 letra v), 71, 317, 323 del Código Orgánico de

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

Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante, “COOTAD”), 17 y 105 numeral 4.2 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público³ (en adelante, “RGLOSEP”); 91 de la Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia⁴ (en adelante, “LOECD”); y el pronunciamiento de esta entidad contenido en el oficio No. 01262, de 7 de abril de 2011. Con base en los cuales, analizó y concluyó lo siguiente:

“3. ANALISIS. -

(...)

Por otro lado, si bien es cierto el Art. 8 del COOTAD, aclara la facultad normativa de los gobiernos parroquiales rurales, sin embargo, la misma es clara determinar que debe ser ‘en el ámbito de sus competencias y de las que fueren delegadas’; es decir que, para el caso de estudio y aplicando la interpretación de la norma, el órgano legislativo del nivel de Gobierno Parroquial no podría regular una disposición cuyas facultades las ejerce el Consejo Nacional Electoral a través de las normas Constitucionales. De modo que, en el caso de que el nivel parroquial desee introducir una lógica de alternabilidad bienal (2 años - 2 años) mediante acuerdos o resoluciones internas, se estaría contraviniendo con los principios de legalidad, juridicidad, reserva de ley, tipicidad, interdicción de la arbitrariedad y el derecho de seguridad jurídica y cuya exigencia se deriva del principio de reserva de ley, regulado en los arts. 132 y 133 de la Constitución de la República y del principio de legalidad establecido en el art. 226 de la referida norma constitucional.

Con relación a la Consulta del uso de la silla vacía para la elección del Vicepresidente, se debe partir desde el precepto legal prescrito en el Art. 317 del COOTAD, en donde se establece que ‘los integrantes de los órganos legislativos (...) una vez acreditador de tales por el Consejo Nacional Electoral, se instalarán en sesión inaugural (...). En el caso de las juntas parroquiales rurales procederán a posesionar respetando el orden de votación alcanzado en el proceso electoral respectivo como presidente o presidenta, vicepresidente o vicepresidenta en su orden (...) Es decir, que, como inicio de la administración el COOTAD es claro en conferir la plena facultad de elección a los miembros del órgano legislativo.

Además, hay que tomar en cuenta que, el uso de la silla vacía se concreta en el derecho de la Ciudadanía que viene consagrada desde la Constitución de la República, esto de conformidad al Art. 101 de dicha carta magna, cuyo derecho tiene el fin de que un representante ciudadano participe en su debate y en la toma de

² COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010; última reforma publicada el 3 de octubre de 2025.

³ RGLOSEP, Expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 710, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011; última reforma publicada el 3 de octubre de 2025.

⁴ LOECD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 578 de 27 de abril de 2009; última reforma publicada el 24 de julio de 2025.

decisiones. Pues la consecuencia que trae el uso de la silla vacía en las sesiones del Gobierno Autónomo Descentralizado tiene un alcance de que el ciudadano pueda intervenir en temas de interés general, mas no como miembro de la Junta Parroquial como es en el caso del Nivel de Gobierno Parroquial. En efecto, como antecedente se respalda el Criterio de Procuraduría emitida en oficio Nro.: 01262 de fecha 07 de Abril del 2011, que ante la Consulta similar determina que el uso de la silla vacía no ratifica al Ciudadano como miembro del órgano legislativo.

Por otra parte, aludiendo la cuarta consulta, vincula la misma con la primera consulta, toda vez que se ha hecho énfasis que la ley determina explícitamente que las Autoridades de Elección Popular poseen un nombramiento de periodo fijo sin pertenecer a la carrera administrativa, por lo que, se podría considerar que, puede constituir una decisión arbitraria frente a la falta de una normativa que faculte al Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural a cambiar a la designación de una Autoridad segunda autoridad contradiciendo disposiciones jurídicas claras.

La Autoridad que ejerce de Vicepresidente o vicepresidenta, constituye como un miembro de la Junta Parroquial, por lo que, dada la situación ésta podría ser reemplazada según lo dicta el Art. 71 del COOTAD, esto es, por ausencia temporal mayor a tres días o definitiva; sin embargo, a pesar de referir a esta posibilidad la normativa establecer que existirá una subrogación, limitando así la facultad de poder realizar una nueva elección de entre sus miembros.

4. CONCLUSIÓN.

En base a las consideraciones expuestas, el área jurídica confiere el criterio en el marco de las disposiciones legales existentes. Esto es, en cuanto a su primera consulta, el Vicepresidente o vicepresidenta del GAD Parroquial Rural debe durar en funciones durante el periodo completo, sin perjuicio de que el Consejo Nacional Electoral pueda conferir la facultad para regular dicho periodo o se determine mediante orden legal desde el Ente Rector.

Asimismo, en relación a su segunda consulta, es criterio del área jurídica que el GAD Parroquial Rural no puede resolver o reglamentar mediante un acto normativo parlamentario el periodo de la Vicepresidenta o vicepresidente, por no estar sujeto a las competencias y facultades legales, debiendo limitarse conforme lo determina el Art. 8 del COOTAD.

Con respecto a su tercera consulta, no es viable considerar la participación ciudadana para la Elección de la Vicepresidenta o vicepresidente del GAD Parroquial, frente a la limitación otorgada en su Art. 317 del COOTAD mediante el cual dispone que es “la Junta Parroquial en pleno posesionará entre sus miembros; a

pesar de que, el representante ciudadano ejercerá un derecho Ciudadano que es de orden Constitucional, sin embargo, no se puede contradecir a la norma taxativa de elección del Vicepresidente.

Y, en cuanto a su última consulta, es criterio del área jurídica que no es procedente que el Pleno del GAD Parroquial pueda cambiar de Vicepresidenta€ a mitad de periodo mediante nueva votación, aun cuando no exista renuncia o remoción expresa, ya que no existe disposición legal alguna que faculte esta toma de decisiones” (énfasis corresponde al texto original).

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 13471, de 15 de octubre de 2025, esta Procuraduría solicitó al Consejo Nacional de Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales del Ecuador (en adelante, “CONAGOPARE”) que remita su criterio jurídico institucional respecto de las consultas formuladas. Dicho requerimiento fue atendido mediante oficio No. CONAGOPARE-PR-PACC-2025-0520-OF, de 29 de octubre de 2025, al que se adjuntó el criterio jurídico No. DNAJ-PBJJ-2025-0005-CJ, suscrito por el Director Nacional de Asesoría Jurídica de esa entidad.

Dicho informe, además de las normas referidas por la entidad consultante, citó los artículos 82, 116, 225 numeral 2, 238 y 240 de la CRE, 5 del COOTAD; 14 y 18 del Código Orgánico Administrativo⁵ (en adelante, “COA”); 9 del Código Civil⁶ (en adelante, “CC”) y 90 de la LOECD, y la sentencia de la Corte Constitucional del Ecuador No. 58-17-IN/21, de 8 de septiembre de 2021. Con base en este marco normativo concluyó lo siguiente:

“IV. RESPUESTA CONCRETA A LOS INTERROGANTES

Sobre la base del análisis integral, expuesto en el párrafo que antecede, doy respuesta a los cuatro interrogantes:

4.1.(...) Dura el periodo de cuatros años conforme a las solemnidades establecidas en el artículo 317 del COOTAD, respecto a la sesión inaugural para la posesión de las autoridades electas de la junta parroquial rural, respetando el orden de votación alcanzado. Además, no existe norma expresa desde el COOTAD que permita fraccionar o subdividir el periodo en funciones del cargo de vicepresidente/a.

4.2. (...) La Corte Constitucional, en su Sentencia No. 58-17-IN/21, ha señalado que cualquier regulación relativa al período de funciones de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados debe constar en una ley formal u orgánica, debido a que se trata de materias sujetas al principio de reserva de ley, conforme los

⁵ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017; última reforma publicada el 13 de octubre de 2025.

⁶ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 el 14 de junio de 2005.

arts. 132 y 133 de la Constitución. En consecuencia, dentro del marco jurídico ecuatoriano, no existe norma de rango legal, ni mandato expreso que faculte a las juntas parroquiales, fraccionar y/o subdividir el tiempo de funciones del segundo cargo del ejecutivo como es la vicepresidencia, dentro de un mismo periodo de funciones (que podría ser 2 años – 2 años); mucho menos que esté reglamentado sin fundamento de Ley.

4.3. (...) Al no existir norma expresa desde el COOTAD que permita a las juntas parroquiales rurales fraccionar el cargo de vicepresidencia, tampoco procede la aplicación de la figura de la -silla vacía- para la elección al cargo de vicepresidencia de junta parroquial. La idea de la -silla vacía- podría ser considerada como una -aberración jurídica- que se traduce en el acto, decisión o razonamiento que se desvía gravemente de las normas legales, los principios de justicia o la lógica racional, sobre la base de la interpretación de la ley que viola derechos fundamentales. Además, para la elección del vicepresidente/a de la junta parroquial, le corresponde exclusivamente a los miembros de la junta parroquial, más no a la ciudadanía, conforme al artículo 67.v) del COOTAD.

4.4. (...) No es procedente, ya que la Corte Constitucional del Ecuador, en su Sentencia No. 58-17-IN/21, ha establecido de manera vinculante que la duración de funciones de las autoridades de los gobiernos autónomos descentralizados —como vicepresidentas o vicepresidentes— debe estar determinada mediante ley formal, debido a que se trata de una materia sujeta al principio de reserva de ley conforme a los artículos 132 y 133 de la Constitución. En consecuencia, cualquier intento de regular estos aspectos mediante acuerdo, resoluciones o normas reglamentarias administrativas resulta inconstitucional e ilegal”.

De lo expuesto se desprende que tanto el informe jurídico del GAD parroquial de Nulti como el emitido por el CONAGOPARE, en relación con la primera consulta, coinciden en señalar que el Vicepresidente o Vicepresidenta del GAD parroquial rural debe ejercer sus funciones durante la totalidad del período correspondiente. Con relación a la segunda consulta, ambos informes jurídicos concuerdan en que el GAD parroquial rural no se encuentra facultado para reglamentar, mediante un acto normativo parlamentario, el período de funciones del Vicepresidente o Vicepresidenta. De igual manera, respecto de la tercera consulta, tanto el GAD parroquial de Nulti como el CONAGOPARE consideran que el mecanismo de participación ciudadana denominado “silla vacía” no constituye un procedimiento a través del cual pueda elegirse al Vicepresidente o Vicepresidenta de la junta parroquial rural. Finalmente, ambos organismos coinciden en señalar que no resulta procedente que el pleno del GAD parroquial rural cambie de Vicepresidente o Vicepresidenta a mitad del período mediante una nueva votación, en ausencia de una renuncia o remoción expresa conforme a la ley.

2.- Análisis:

Para facilitar el estudio de la consulta planteada, el análisis abordará los siguientes puntos: *i)* Período de funciones del Vicepresidente (a) del Gobierno Autónomo Descentralizado parroquial Rural; *ii)* Límites de la potestad normativa de la Junta Parroquial Rural con relación a la elección de autoridades; y, *iii)* Figura de la silla vacía como institución de participación ciudadana.

2.1. Período de funciones del Vicepresidente (a) del Gobierno Autónomo Descentralizado parroquial Rural. -

El artículo 116 de la CRE determina que para las elecciones pluripersonales *“la ley establecerá un sistema electoral conforme a los principios de proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad entre mujeres y hombres; y determinará las circunscripciones electorales dentro y fuera del país”*.

El artículo 255 de ibídem prescribe que cada parroquia rural *“tendrá una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, cuyo vocal más votado la presidirá. La conformación, las atribuciones y responsabilidades de las juntas parroquiales estarán determinadas en la ley”* (énfasis añadido).

En armonía con lo anterior, el artículo 66 del COOTAD dispone *“La junta parroquial rural es el órgano de gobierno de la parroquia rural. Estará integrado por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá (...). Para la elección del vicepresidente o vicepresidenta se observarán los principios de equidad y paridad de género”*.

Dentro de las atribuciones de las juntas parroquiales rurales, el artículo 67 letra v) del COOTAD establece la facultad de *“v) Elegir de entre sus miembros a la vicepresidenta o vicepresidente de la Junta Parroquial para lo cual se deberá tener en cuenta los principios de paridad y alternabilidad entre el Presidente o Presidenta y la vicepresidenta y el vicepresidente o vicepresidenta”*.

Para tal efecto, el artículo 317 del COOTAD regula las solemnidades que deben cumplirse en la sesión inaugural de los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados para la conformación de sus dignidades, disponiendo en su último inciso que:

“Las juntas parroquiales rurales procederán a posesionar, respetando el orden de votación alcanzado en el proceso electoral respectivo, al vocal más votado como presidente o presidenta, vicepresidente o vicepresidenta y vocales en su orden (...)”

Ahora bien, en relación con los casos de ausencia y reemplazo, el artículo 71 del COOTAD establece que:

“En caso de ausencia temporal mayor a tres días o definitiva de la presidenta o del presidente de la junta parroquial rural, será reemplazado por la vicepresidenta o vicepresidente; en caso de ausencia o impedimento de aquella o aquel, le subrogará quien le siga en votación observando los principios de paridad y equidad de género.

Si la o el vocal reemplaza a la presidenta o presidente de la junta parroquial rural, se convocará a actuar como vocal al suplente de la presidenta o presidente.

En caso de ausencia definitiva de un vocal y si se han agotado todos los posibles alternos de la misma fuerza política, tiene derecho a ejercer esa representación la siguiente candidata o candidato más votado”.

En adición a lo anterior, respecto de la remoción de los miembros de los órganos legislativos, el artículo 334 ibidem determina que los vocales de las juntas parroquiales rurales *“podrán ser removidos por el órgano legislativo respectivo, según el caso”*, cuando incurran en las causales establecidas en dicha norma.

Así, el artículo 336 ibidem, al determinar el procedimiento de remoción, dispone: *“Cualquier persona que considere que existe causal de remoción de cualquier autoridad de elección popular de los gobiernos autónomos descentralizados, presentará por escrito la denuncia (...)”*, la misma norma prescribe en su inciso segundo:

“La secretaria o secretario titular del órgano legislativo del Gobierno Autónomo Descentralizado, dentro del término de dos días contados a partir de la recepción de la denuncia la remitirá (...) en el caso del gobierno autónomo parroquial a la Comisión Ocasional, que la calificará en el término de cinco días”.

En concordancia, el inciso cuarto de la precitada regla determina:

“En caso de que la denuncia se haya efectuado en contra de la primera autoridad del Gobierno Autónomo Descentralizado, esta autoridad, así como la segunda autoridad, no podrán participar en su tramitación, en cuyo caso se convocará a otro de los miembros del órgano legislativo que integren la comisión”.

Finalmente, el artículo 90 de la LOECD dispone que *“Las elecciones de (...) vocales de las juntas parroquiales rurales se realizarán cada cuatro años y no serán concurrentes con las elecciones nacionales”*. El artículo 91 ibidem en su inciso tercero señala, con respecto a los referidos vocales de las Juntas Parroquiales que, *“se posesionarán y entrarán en funciones el catorce de mayo del año de su elección”*.

De lo manifestado se desprende lo siguiente: *i)* el sistema electoral para elecciones pluripersonales se establece por ley, conforme a los principios constitucionales de

proporcionalidad, igualdad del voto, equidad, paridad y alternabilidad; **ii)** cada parroquia rural cuenta con una junta parroquial conformada por vocales de elección popular, siendo el vocal más votado quien la preside, según lo determinado en la ley; **iii)** la elección y posesión del Vicepresidente o Vicepresidenta debe realizarse respetando el orden de votación alcanzado en el proceso electoral; **iv)** el resultado electoral constituye el elemento determinante para la conformación de las dignidades; **v)** las elecciones de vocales parroquiales se realizan cada cuatro años, con fecha legalmente establecida para su posesión e inicio de funciones; **vi)** los supuestos de subrogación por ausencia temporal o definitiva se encuentran expresamente regulados en la ley; y, **vii)** las causales de remoción de vocales son taxativas y deben tramitarse de acuerdo con el procedimiento legalmente previsto; y, el COOTAD establece un régimen específico para la presentación y sustanciación de denuncias de remoción.

2.2. Límites de la potestad normativa de la Junta Parroquial Rural con relación a la elección de autoridades.

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

El artículo 226 ibídem 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”*.

En tal virtud, el numeral 4 del artículo 132 ibídem ordena que se requerirá de ley para: *“4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados”*; y, el numeral 3 del artículo 133 señala que serán leyes orgánicas: *3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados”*.

Así, el artículo 1 del COOTAD, al determinar su ámbito de aplicación, prevé que:

“Este Código establece la organización político-administrativa del Estado ecuatoriano en el territorio: el régimen de los diferentes niveles de gobiernos autónomos descentralizados y los regímenes especiales, con el fin de garantizar su autonomía política, administrativa y financiera (...)”.

El artículo 5 del COOTAD reconoce la autonomía política de los gobiernos autónomos descentralizados que, entre otros aspectos, se expresa en:

“(...) el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad; las facultades que de manera concurrente se

vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana”.

En relación con la materia objeto de consulta, la Corte Constitucional del Ecuador, mediante sentencia No. 58-17-IN/21, de 8 de septiembre de 2021, precisó que:

*“31. El artículo 133 de la Constitución establece qué asuntos deben ser regulados por medio de leyes orgánicas, en el entendido que, por su importancia, requieren mayor deliberación y legitimación democrática sometiéndolos a un proceso de formación más estricto. En este sentido, se requiere este tipo de regulación cuando verse sobre los siguientes asuntos: (i) la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; (ii) el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; **(iii) la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados**, y, (iv) el régimen de partidos políticos y el sistema electoral (énfasis añadido).*

32. En ese contexto, es necesario señalar que el COOTAD, por regla general, regula la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados, cuerpo normativo que tiene rango de ley orgánica”

(...) 36. Sin embargo, la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo no puede ser considerada como un tema que deba ser regulado como un procedimiento administrativo, pues, en primer lugar, el COOTAD no ha establecido la duración, y, en segundo lugar, tal regulación está relacionada con la organización del Gobierno Autónomo Descentralizado, por tanto, requiere que sea regulado mediante ley orgánica.

37. Por ello, es necesario señalar que las cuestiones principales, tales como el principio de paridad, la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo, el órgano que designa, deben ser reguladas por ley orgánica atendiendo lo dispuesto en el texto Constitucional, por otro lado, la instrumentalización, detalle de procedimientos y demás mecanismos de ejecución podrían ser desarrollados a través de la potestad reglamentaria de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, ajustándose a los límites establecidos en dicha ley” (...)

V. Decisión En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional resuelve: (...)

2. Declarar la inconstitucionalidad por la forma del artículo 6 de la Ordenanza que regula los procedimientos administrativos del Gobierno Autónomo Descentralizado

*Municipal del cantón Logroño, provincia de Morona Santiago, de manera específica respecto a la siguiente frase: “el cual durará en sus funciones un período de dos años, tiempo luego del cual el concejo elegirá un/a nuevo/a vicealcalde/sa o a su a vez reelegir a quien se encuentre en funciones”, por transgredir el artículo 133 numeral 3 de la Constitución. 3. Disponer que la Asamblea Nacional, en el plazo de 6 meses desde la notificación de esta sentencia, **regule la duración de funciones de la segunda autoridad del ejecutivo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, con la finalidad de garantizar el derecho a la seguridad jurídica y la coherencia del ordenamiento jurídico** (...) (lo subrayado me corresponde).*

Finalmente, respecto de la facultad normativa de los gobiernos parroquiales rurales, el artículo 8 del COOTAD dispone que *“En sus respectivas circunscripciones territoriales y en el ámbito de sus competencias y de las que les fueren delegadas, los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales rurales tienen capacidad para dictar acuerdos y resoluciones, así- como normas reglamentarias de carácter administrativo, que no podrán contravenir las disposiciones constitucionales, legales (...)”*(lo subrayado me corresponde).

De la normativa analizada, se desprende que: *i)* la seguridad jurídica exige sujeción estricta a la Constitución y a la ley; *ii)* las autoridades públicas solo pueden ejercer competencias expresamente atribuidas; *iii)* la atribución de competencias a los gobiernos autónomos descentralizados requiere norma legal vigente; *iv)* las leyes orgánicas regulan la organización y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; *v)* el COOTAD constituye la ley orgánica que regula dichas materias; y, *v)* la potestad normativa parroquial debe ejercerse dentro de los límites constitucionales y legales.

2.3. La silla vacía como institución de participación ciudadana. -

El artículo 101 de la CRE dispone que: *“Las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados serán públicas, y en ellas existirá la silla vacía que ocupará una representante o un representante ciudadano en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en su debate y en la toma de decisiones”*. Así, el artículo 311 del COOTAD prevé que en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados (...) *“habrá una silla vacía que será ocupada por un representante de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general (...) El ejercicio de este mecanismo de participación se regirá por la ley y las normas establecidas por el respectivo gobierno autónomo descentralizado”*.

Por otra parte, el artículo 77 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana⁷ (en adelante, “LOPC”) ratifica la existencia de la silla vacía en las sesiones de los GAD y señala que: *“será ocupada por uno o varios representantes de la ciudadanía, en función de cada uno de los temas*

⁷LOPC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 175 el 20 de abril de 2010.

*que se vayan a tratar, quienes, con el **propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones**, intervendrán con voz y con voto”.*

El precitado artículo, respecto de la votación respectivo, indica que: *“En caso de que distintas personas intervengan y tengan posturas diferentes, se establecerá un mecanismo para consensuar su voto. De no lograrse el consenso en el tiempo determinado durante la sesión, participarán con voz, pero sin voto”, y que:*

*“El derecho a la silla vacía se ejercerá sin necesidad de que exista normativa adicional a la presente Ley. **Los Gobiernos Autónomos Descentralizados podrán mediante ordenanza reglamentar el ejercicio de este derecho, sin jamás restringir lo previsto en la Constitución y la Ley**” (énfasis añadido).*

En concordancia con lo anterior, la Procuraduría General del Estado, mediante el pronunciamiento contenido en el oficio No. 01262, de 7 de abril de 2011, se pronunció sobre la improcedencia de que el representante ciudadano que ocupe la silla vacía participe y vote en la elección de autoridades municipales de la siguiente forma:

*“De las disposiciones citadas se desprende que el ciudadano que ocupe la silla vacía en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados interviene exclusivamente en función de los temas a tratarse, para participar en el debate, en la toma de decisiones de asuntos de interés general, de conformidad con el Art. 311 del COOTAD. **En consecuencia, su participación en las sesiones del concejo municipal, no incluye al referido ciudadano como miembro del concejo municipal en los términos del Art. 56 del referido Código que dispone que los concejos municipales están integrados por el Alcalde y los concejales.***

*Por lo tanto, en atención los términos de la primera consulta, **el representante ciudadano que ocupa la silla vacía debe ser convocado para tratar temas de interés general, y no de carácter político como son la designación de vicealcalde, o la integración de las comisiones del concejo municipal u otros similares, cuya elección corresponde a los miembros del Concejo Municipal**” (énfasis añadido).*

Este razonamiento resulta plenamente aplicable a los gobiernos autónomos descentralizados parroquiales, en tanto la junta parroquial rural se integra por vocales elegidos por votación popular y le corresponde, de manera exclusiva, elegir de entre sus miembros al Vicepresidente o Vicepresidenta, según los artículos 66, 67 literal v) y 317 del COOTAD.

En consecuencia, quien ocupe la silla vacía no constituye un miembro del órgano legislativo parroquial y su intervención se limita a los asuntos de interés general, sin que pueda participar en decisiones de naturaleza política, como la elección de autoridades.

De lo manifestado se desprende: *i)* tanto la CRE como el COOTAD y la LOPC disponen la existencia del mecanismo de participación ciudadana denominado “*la silla vacía*”, que será ocupada por uno o más representantes de la ciudadanía en función de los temas a tratarse, con el propósito de participar en el debate y en la toma de decisiones en asuntos de interés general; y, *ii)* quien ocupe la silla vacía e intervenga en las sesiones de los gobiernos autónomos descentralizados no es un miembro del órgano legislativo del GAD y, en función del pronunciamiento previamente citado de esta Procuraduría, su intervención se limita a tratar temas de interés general y no de carácter político como son la designación de autoridades, que constituye una de las atribuciones de la junta parroquial.

3. Pronunciamiento.

En atención a la primera consulta, se concluye que, de acuerdo con los artículos 90 y 91 de la LOECD, y 317 del COOTAD, el Vicepresidente o Vicepresidenta del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural ejerce sus funciones durante el período completo de cuatro años para el cual fueron electas las autoridades de dicho nivel de gobierno, sin que exista disposición legal que permita su fraccionamiento o subdivisión.

Respecto de la segunda consulta se concluye que, si bien el pleno del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural cuenta con potestad normativa para reglamentar materias inherentes a sus competencias, dicha facultad no se extiende a la regulación del período de funciones del Vicepresidente o Vicepresidenta, por tratarse de una materia sujeta al principio de reserva de ley, conforme a los artículos 82, 132 y 133 de la Constitución de la República del Ecuador.

En relación con la tercera consulta se concluye que la “silla vacía”, prevista en los artículos 311 del COOTAD y 77 de la LOPC, constituye un mecanismo de participación ciudadana limitado a la intervención en asuntos de interés general, por lo que no resulta procedente su participación en sesiones de carácter político, como aquellas destinadas a la designación de autoridades, de acuerdo con el pronunciamiento contenido en el oficio No. 01262, de 7 de abril de 2011, emitido por esta Procuraduría General del Estado.

Finalmente, en cuanto a la cuarta consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 66, 71, 334, 336 y concordantes del COOTAD, los vocales de las juntas parroquiales rurales, incluido quien ejerza la Vicepresidencia, pueden ser removidos únicamente cuando se configure alguna de las causales previstas en la ley y se observe el procedimiento expresamente establecido para tal efecto. En consecuencia, no resulta jurídicamente procedente que el pleno del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural cambie de Vicepresidente o Vicepresidenta a mitad del período mediante una nueva votación si no media renuncia o una remoción tramitada y resuelta según el procedimiento legal, al no existir norma expresa que habilite una actuación distinta.

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

Atentamente,



Rodrigo Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Ing. Pabel Cantos Centeno
**Presidente del Consorcio Nacional de Gobiernos Autónomos
Descentralizados Parroquiales Rurales del Ecuador**

Oficio No. 14994

Quito, D.M., 30 de enero de 2026

Magíster

Carlos Julio Rivera Bautista

GERENTE GENERAL

BANCO DE DESARROLLO DEL ECUADOR B.P.

Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. BDE-BDE-2025-0783-OF, de 14 de noviembre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 17 del mismo mes y año, se reformuló la consulta inicialmente planteada en oficio No. BDE-SGI-2025-0157-OF, de 17 de octubre de 2025, en los siguientes términos:

“(...) en relación con el Acuerdo Ministerial No. MRL-2014 0165 de 27 de agosto de 2014, mediante el cual el Ministerio de Relaciones Laborales expide la NORMA TÉCNICA PARA EL PAGO DE VIÁTICOS, SUBSISTENCIAS, MOVILIZACIONES Y ALIMENTACIÓN, DENTRO DEL PAÍS PARA LAS Y LOS SERVIDORES Y LAS Y LOS OBREROS EN LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO.

En este contexto, ¿La norma técnica qué (sic) regula el procedimiento a seguir por las entidades del sector público para realizar estos pagos, considera los derechos del artículo 55 del Código de Trabajo?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se depende que:

Con oficio No. 13601, de 24 de octubre de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó al Banco de Desarrollo del Ecuador B.P (en adelante, “BDE B.P”) reformular los términos de la consulta contenida en el oficio No. BDE-SGI-2025-0157-OF, de 17 de octubre de 2025, a fin de que la consulta verse sobre la aplicación general de normas jurídicas. Asimismo, se requirió la remisión del informe jurídico debidamente

fundamentado por parte del Gerente Jurídico. Este requerimiento fue atendido mediante el oficio referido al inicio del presente.

El criterio jurídico No. GJU-INF-2025-0001, de 10 de noviembre de 2025, aprobado por la Gerente Jurídica del BDE B.P., refiere como fundamento los artículos 33, 82, 83, 226, 229, 233, 309, 310, 326, 328, 424, 425 y 427 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 160, 365 y 380 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero² (en adelante, “COMF”); 3, 14, 20, 22 y 23 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); 115 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁴ (en adelante, “COPLAFIP”); 4, 5, 7, 13, 42 numerales 1 y 22, 43, 47, 55, 80, 82, 91 y 94 del Código del Trabajo⁵ (en adelante, “CT”); 3, 5 y 12 del Acuerdo Ministerial No. MRL-2014-0165⁶, que contienen la “Norma Técnica para el Pago de Viáticos y Movilizaciones dentro del País para las y los Servidores en las Instituciones del Estado”; 5, 6 y 13 de la Decisión No. 2024-SGI-006, que contiene las “Políticas de Austeridad y Restricción del Gasto en Materia de Horas Extraordinarias, Suplementarias, Viáticos y Movilización de Servicios Institucionales, para el Personal del Banco de Desarrollo del Ecuador B.P.”; y, 17 y 33 del Quinto Contrato Colectivo del BDE B.P. Con base en los cuales concluyó:

“A.2.- Tanto el sueldo como los valores correspondientes a las horas extraordinarias o suplementarias, competen a estipendios económicos que el trabajador recibe como recompensa de los servicios prestados a favor del empleador. Este segundo, al ser el principal beneficiario del tiempo que comporta el desarrollo de la labor a su beneficio, está por lo tanto obligado legalmente a cancelar cada una de las horas que son efectivamente trabajadas, sean estas contractuales, suplementarias o extraordinarias.

A.3.- Por su parte, los viáticos son valores económicos que los trabajadores o servidores públicos reciben para cubrir gastos de alojamiento y alimentación en los que se deba incurrir debido al cumplimiento de un servicio institucional, que se da dentro del territorio nacional, pero lejos del domicilio del trabajador servidor (Art.3 Acuerdo Ministerial No. MRL-2014-0165). Los viáticos serán consignados a los servidores o trabajadores cuando estos se encuentren en una comisión de servicios institucionales (Art. 3lit. "a" Decisión No.2024-SGI-003 de 28 de Marzo de2024).

(...)

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

⁴ COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

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

⁶ Acuerdo Ministerial No. MRL-2014-0165, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 326 de 04 de septiembre de 2014.

A.6.- Por lo expuesto, se concluye que es una obligación del Banco de Desarrollo del Ecuador B.P. como empleador consignar todas las horas extraordinarias o suplementarias efectivamente trabajadas a los conductores, en conjunto con su sueldo y los viáticos que correspondan (...).

A.7.- Cabe precisar, que el pago de horas suplementarias y extraordinarias estará sujeta a los límites temporales diarios y semanales previstos en el numeral 1 del artículo 55 del Código del Trabajo, por lo que no se podrán realizar pagos que sobrepasen los periodos determinados en el precitado artículo” (lo subrayado me corresponde).

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender la consulta, este organismo solicitó, mediante oficio No. 13939, de 18 de noviembre de 2025, el criterio jurídico del Ministerio del Trabajo (en adelante, “MDT”), requerimiento respecto del cual se insistió mediante oficio No. 14242, de 9 de diciembre de 2025.

El informe jurídico emitido por el MDT, además de citar las normas ya referidas, incorporó los artículos 225 de la CRE; 3, 114 y 123 de la Ley Orgánica del Servicio Público⁷ (en adelante, “LOSEP”); 112, 260, 261, 262 y 264 del Reglamento General a la LOSEP⁸ (en adelante, “RGLOSEP”); 1 del Acuerdo Ministerial No. MRL-2014-0165⁹; y, la Disposición General del Decreto Ejecutivo No. 500¹⁰, con fundamento en los cuales concluyó lo siguiente:

“4. PRONUNCIAMIENTO:

(...) las instituciones del Estado no podrán aplicar de manera simultánea el Acuerdo Ministerial Nro. MRL-2014-0165 y el cálculo y pago de horas suplementarias y/o extraordinarias, ya que la finalidad del viático es cubrir los gastos de alojamiento y/o alimentación de los servidores y trabajadores públicos, generados durante los días de cumplimiento de sus servicios institucionales, esto es, desde la fecha y hora de salida hasta su retorno a su lugar habitual de trabajo o su domicilio. Además, es preciso recalcar que los servidores u obreros, durante el tiempo de cumplimiento de servicios institucionales dentro del país, a más de recibir el valor correspondiente por concepto de viáticos, continúan recibiendo su remuneración mensual unificada completa”. (Lo subrayado me corresponde).

⁷ LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010.

⁸ RGLOSEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 01 de abril de 2011.

⁹ Acuerdo Ministerial No. MRL-2014-0165, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 326 de 04 de septiembre de 2014.

¹⁰ Decreto Ejecutivo No. publicado en el Registro Oficial No. 395 de 12 de diciembre de 2014.

Con base en lo expuesto, se advierte que el criterio jurídico emitido por la entidad consultante difiere del criterio institucional del Ministerio del Trabajo. Para el BDE B.P. corresponde consignar el pago de las horas extraordinarias o suplementarias efectivamente trabajadas por los conductores, dentro de los límites establecidos por la normativa, conjuntamente con el sueldo y los viáticos que correspondan, mientras que el MDT considera que las instituciones del Estado no pueden reconocer de manera simultánea el pago de viáticos junto con el pago de horas suplementarias y/o extraordinarias, en la medida en que el viático tiene por finalidad cubrir los gastos de alojamiento y/o alimentación durante el tiempo de cumplimiento de servicios institucionales, sin perjuicio de que los servidores u obreros continúen percibiendo su remuneración mensual unificada completa.

2. Análisis. -

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en su consulta, el presente análisis se estructura en los siguientes puntos: *i)* El derecho de los servidores públicos a recibir viáticos; y, *ii)* El derecho de los choferes al pago de horas extraordinarias y suplementarias.

2.1. El derecho de los servidores públicos a recibir viáticos. -

El inciso primero del artículo 229 de la CRE, en armonía con lo establecido en el artículo 4 de la LOSEP, prevé que son servidores públicos “todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público” (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el artículo 96 de la LOSEP determina que la remuneración mensual unificada de los servidores públicos resulta de dividir para doce la suma de todos los ingresos anuales. En este contexto, la letra c) de la citada disposición excluye expresamente de dicha remuneración, entre otros rubros, a los viáticos.

Al respecto, los artículos 259 y siguientes del RGLOSEP regulan los conceptos de viáticos, movilizaciones y subsistencias. El artículo 260 ibidem define al viático de la siguiente manera:

“De los viáticos. - Viático es el estipendio monetario o valor diario que por necesidades de servicios institucionales, reciben las y los servidores públicos destinado a sufragar los gastos de alojamiento y alimentación que se ocasionen durante el cumplimiento de servicios institucionales cuando por la naturaleza del trabajo, deban pernoctar fuera de su domicilio habitual de trabajo. En caso de que la institución corra directamente con algunos de estos gastos se descontará de los respectivos viáticos conforme la reglamentación que expida mediante Acuerdo del Ministerio de Relaciones Laborales” (lo subrayado me corresponde).

De la misma forma, el numeral 22 del artículo 42 del CT establece la siguiente obligación de los empleadores: “Pagar al trabajador los gastos de ida y vuelta, alojamiento y alimentación cuando, por razones del servicio, tenga que trasladarse a un lugar distinto del de su residencia” (lo subrayado me corresponde).

El inciso segundo del citado artículo 229 de la CRE agrega que: “La ley definirá el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público”, y regulará el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores (lo subrayado me corresponde).

En concordancia con lo señalado, el artículo 123 de la LOSEP, ubicado en el Capítulo 2 relativo al “Régimen de remuneraciones y de los ingresos complementarios”, dispone que la reglamentación para el reconocimiento y pago de viáticos, movilizaciones y subsistencias será expedida mediante acuerdo del MDT.

El inciso primero del artículo 264 del RGLOSEP reitera que los servidores públicos de las instituciones determinadas en los artículos 3 y 94 de la LOSEP “se regirán por los Acuerdos que para el reconocimiento de los viáticos, subsistencias, alimentación y movilización en el país o en exterior expida el Ministerio de Relaciones Laborales”, actual MDT (lo subrayado me corresponde). Agrega el penúltimo y último incisos del artículo ibidem que se prohíbe autorizar la realización de servicios institucionales durante los días feriados o de descanso obligatorio, “excepto casos excepcionales debidamente justificados por la autoridad nominadora o su delegado”, y que “Todos estos pagos se realizarán en forma previa al viaje en los porcentajes que se establezcan en la respectiva norma” (lo subrayado me corresponde).

En este orden de ideas, el artículo 1 del Acuerdo Ministerial No. MRL-2014-0165 establece que dicha norma técnica tiene por objeto regular el procedimiento que permita a las instituciones del Estado realizar los pagos correspondientes por concepto de viáticos y movilizaciones a los servidores y los obreros públicos que “por necesidad institucional tengan que desplazarse fuera de su domicilio y/o lugar habitual de trabajo, dentro del país”, a cumplir tareas oficiales o a desempeñar actividades inherentes a sus puestos, “por el tiempo que dure el cumplimiento de estos servicios, desde la fecha y hora de salida hasta su retorno” (lo subrayado me corresponde).

El inciso primero del artículo 3 del Acuerdo Ministerial No. MRL-2014-0165 insiste que el viático es un valor diario asignado a los servidores y obreros de las instituciones del Estado, “para cubrir los gastos de alojamiento y alimentación que se produzcan durante el cumplimiento de servicios institucionales dentro del país y por tal razón deban pernoctar fuera de su domicilio y/o lugar habitual de trabajo” (lo subrayado me corresponde).

Al efecto, los incisos segundo y final del mencionado artículo 3 aclaran que los viáticos se reconocerán *“por el número de días de pernoctación, debidamente autorizados”* y que se concederá este beneficio *“si el domicilio y/o lugar habitual de trabajo de la o el servidor, dista por lo menos ‘80’ Km de la ciudad donde debe trasladarse para prestar sus servicios”* (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se observa que: **i)** son servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen o presten servicios dentro del sector público; **ii)** la reglamentación para el reconocimiento y pago de viáticos debe ser expedida mediante acuerdo por el MDT; y, **iii)** el Acuerdo Ministerial No. MRL-2014-0165 reitera que los viáticos están destinados al pago de gastos diarios de alojamiento y alimentación del servidor que deba cumplir servicios institucionales en un lugar ubicado por lo menos a 80 km de distancia de aquel en que tenga su domicilio y/o lugar habitual de trabajo.

2.2. El derecho de los choferes al pago de horas extraordinarias y suplementarias.

La letra c) del artículo 96 de la LOSEP, citado en el acápite anterior, excluye también de la remuneración mensual unificada a los ingresos que corresponden a horas suplementarias y extraordinarias.

El artículo 317 del CT, ubicado en el Capítulo VI *“Trabajo en empresas de transporte”*, prevé que: *“Los choferes que presten servicios al Estado”*, entre otros, *“están amparados por las disposiciones de este capítulo”* (lo subrayado me corresponde).

De conformidad con lo establecido en el inciso primero del artículo 47 del CT: *“La jornada máxima de trabajo será de ocho horas diarias, de manera que no exceda de cuarenta horas semanales, salvo disposición de la ley en contrario”* (lo subrayado me corresponde). Para el cómputo de las ocho horas, según el artículo 61 ibidem, se considera como tiempo de trabajo efectivo *“aquel en que el trabajador se halle a disposición de sus superiores o del empleador, cumpliendo órdenes suyas”*.

En este contexto, el artículo 55 del CT dispone que, por convenio escrito entre las partes, la jornada de trabajo podrá exceder del límite fijado en los artículos 47 y 49 de ese código, siempre que se proceda con autorización del inspector de trabajo y se observen las siguientes prescripciones:

“1. Las horas suplementarias no podrán exceder de cuatro en un día, ni de doce en la semana;

2. Si tuvieren lugar durante el día o hasta las 24H00, el empleador pagará la remuneración correspondiente a cada una de las horas suplementarias con más un

cincuenta por ciento de recargo. Si dichas horas estuvieren comprendidas entre las 24H00 y las 06H00, el trabajador tendrá derecho a un ciento por ciento de recargo. Para calcularlo se tomará como base la remuneración que corresponda a la hora de trabajo diurno;

3. *En el trabajo a destajo se tomarán en cuenta para el recargo de la remuneración las unidades de obra ejecutadas durante las horas excedentes de las ocho obligatorias; en tal caso, se aumentará la remuneración correspondiente a cada unidad en un cincuenta por ciento o en un ciento por ciento, respectivamente, de acuerdo con la regla anterior. Para calcular este recargo, se tomará como base el valor de la unidad de la obra realizada durante el trabajo diurno; y,*

4. El trabajo que se ejecute el sábado o el domingo deberá ser pagado con el ciento por ciento de recargo” (lo subrayado me corresponde).

En el mismo sentido, el inciso primero del artículo 325 del CT señala que, atendida la naturaleza del trabajo de transporte, “su duración podrá exceder de las ocho horas diarias”, siempre que se establezcan turnos en la forma que acostumbraren hacerlos las empresas o propietarios de vehículos, “de acuerdo con las necesidades del servicio, incluyéndose como jornadas de trabajo los sábados, domingos y días de descanso obligatorio” (lo subrayado me corresponde). Precisa el inciso segundo del citado artículo que: “La empresa o el propietario de vehículos hará la distribución de los turnos de modo que sumadas las horas de servicio de cada trabajador resulte las ocho horas diarias, como jornada ordinaria” (lo subrayado me corresponde).

Finalmente, el artículo 326 del CT reitera que “De haber trabajos suplementarios, el trabajador tendrá derecho a percibir los aumentos que, en cada caso, prescribe este Código”, tomando en cuenta que, según el artículo 327 ibídem, “No se considerarán horas extraordinarias las que el trabajador ocupe, fuera de sus turnos, a causa de errores en la ruta, o en casos de accidente de que fuera culpable” (lo subrayado me corresponde).

De lo manifestado se desprende que: *i)* los choferes que prestan servicios al Estado están amparados por las disposiciones del CT; *ii)* la jornada máxima de trabajo será de ocho horas diarias, de manera que no exceda de cuarenta horas semanales, y para su cómputo se considerará como tiempo de trabajo efectivo aquel en que el trabajador se halle a disposición de sus superiores o del empleador, cumpliendo órdenes suyas; *iii)* de haber trabajos suplementarios o extraordinarios, el trabajador tendrá derecho a percibir los aumentos que, en cada caso, prescribe el CT; y, *iv)* no se considera horas extraordinarias las que el trabajador ocupe, fuera de sus turnos, a causa de errores en la ruta, o en casos de accidente de que fuera culpable.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta, se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 42 numeral 22 del CT; 260 y 264 del RGLOSEP, y 3 del Acuerdo Ministerial No. MRL-2014-0165, que contiene la Norma Técnica para el Pago de Viáticos y Movilizaciones dentro del País para las y los Servidores en las Instituciones del Estado, los viáticos constituyen un estipendio destinado a cubrir exclusivamente los gastos de alojamiento y alimentación de los servidores u obreros públicos durante el cumplimiento de servicios institucionales fuera de su domicilio y/o lugar habitual de trabajo, desde la fecha y hora de salida hasta su retorno, siempre que el lugar de hospedaje se ubique a una distancia mínima de 80 kilómetros.

Dicho rubro tiene naturaleza distinta a la remuneración y al pago de horas suplementarias o extraordinarias, las cuales se generan únicamente por la prestación efectiva de servicios fuera de la jornada máxima de trabajo y se rigen por lo dispuesto en los artículos 55, 325, 326 y 327 del CT, en consecuencia, el reconocimiento de viáticos no implica, por sí mismo, la procedencia del pago concurrente de horas suplementarias o extraordinarias por el mismo período de tiempo.

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

Atentamente,



Rodrigo Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Mtr. Harold Andrés Burbano Villarreal
Ministro del Trabajo

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



www.pge.gob.ec