



NOVEDADES JURÍDICAS

23
Aniversario



**LA PARADOJA REGULATORIA EN
LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
DEL ECUADOR: MÁS REFORMAS, MAYOR RIESGO**

Optimice su práctica legal con calculadoras,
modelos, guías, flujogramas y herramientas especializadas
para una gestión jurídica eficiente.



CONTÁCTANOS:

Guayaquil+593 99 343 8745 / Quito + 593 99 937 9761

email: servicioalclientequito@corpmyl.com

edicioneslegales.com.ec



Siga nuestro canal
de WhatsApp



CONTENIDO

06

La paradoja regulatoria en la contratación pública del Ecuador: más reformas, mayor riesgo

Análisis

Luis Adriano Chicaiza Caranqui /
María José Proaño Navarrete

46

Estudio de la gestión de la empresa pública en el ámbito del derecho administrativo

Invitada

Mónica Rocío Cushicóndor Quinga

30

Fin de la teocracia en Irán

Editorial

Pablo Barragán Ordóñez

64

Leche, pan y alimentos procesados bajo tarifa 0%: la ampliación interpretativa del SRI y sus efectos en la legalidad y la seguridad jurídica

Derecho Tributario

Yael Fierro Guillén /
Michelle Rodríguez Atarihuana

36

Formalidad, técnica y legalidad: trinomio para el funcionamiento de los órganos colegiados

Derecho Parlamentario

Jairo Augusto Jarrín Farías

74

Riesgos y oportunidades de la crisis energética global

Prófitas

76

Ley Orgánica para la reactivación económica a través del fortalecimiento de la vinculación del sector económico productivo con la educación

Didáctica

45

Damas que logran lo imposible

Ramiro Díez y el ajedrez

78

**Destacamos
Marzo 2026**

Es una revista de Derecho que nace como respuesta a la necesidad, cada vez más creciente, de los actores del mundo jurídico ecuatoriano de contar con una publicación periódica que recoja y analice problemas legales de actualidad. Busca proyectar la objetividad en el tratamiento de la información e investigación, para que esta llegue con total precisión y veracidad a sus lectores. La publicación de EDICIONES LEGALES EDLE S.A., empresa del grupo de Corporación MYL, con una trayectoria importante en el tiempo, circula en forma mensual y recoge opiniones de los operadores del derecho en torno a las situaciones de coyuntura desde una perspectiva eminentemente jurídica. Intenta la aproximación al foro, poniendo a su disposición un espacio de difusión periódica de sus puntos de vista: reflexivos y críticos sobre la realidad jurídica ecuatoriana, latinoamericana e internacional.

Presidente Vitalicio :

Manuel Mejía Dalmau

Gerente Comercial y de Estrategia:

Vladimir Zambrano Tinoco

Directora:

Eugenia Silva Gallegos

Comité Editorial:

Ernesto Albán Gómez (+)

Juan Pablo Aguilar Andrade

Teodoro Coello Vásquez

Fabián Corral B.

Ramiro Díez

Fabián Jaramillo Terán

Rodrigo Jijón Letort

Patricia Solano Hidalgo

Mónica Vargas Cerdán

Darío Altamirano

Pablo Cajas Arcos

Rosita Cueva Vicente

Carolina Jaramillo

Dirección y Suscripciones:

Guayaquil:

PBX: + 593 99 343 8745
servicioalclientegeye@corpmyl.com

Quito:

PBX: + 593 99 937 9761
servicioalclientequito@corpmyl.com

Las colaboraciones y artículos publicados son responsabilidad exclusiva de sus autores y no comprometen a la revista o a sus editores.

Se permite la reproducción total o parcial de esta revista, con la correspondiente autorización escrita de Ediciones Legales.

Publicación indexada

Registro: ISSN No. 1390-2539

Arte, diseño y publicación:
EDICIONES LEGALES EDLE S.A.

www.edicioneslegales.com.ec

CARTA EDITORIAL

Celebramos en el mes de abril el día internacional del Libro para fomentar el interés por la lectura, la empresa editorial y también la protección de la propiedad intelectual a través de los derechos de autor. Este es un tema trascendental para Ediciones Legales que por más de treinta y siete años ha contribuido al desarrollo de obras impresas y electrónicas para la actualización de los profesionales del derecho en el Ecuador.



Nuestra Invitada Doctora Mónica Rocío Cushicóndor Quinga presenta su “estudio de la gestión de la empresa pública en el ámbito del derecho administrativo”. Este trabajo de investigación analiza a la ley como fuente del derecho administrativo, para ello se tomó como ejemplo a la Empresa Pública de Hidrocarburos EP PETROECUADOR, como empresa pública ecuatoriana de gestión en las actividades de exploración

En el presente número 238 de Novedades Jurídicas, los Magister en contratación pública Luis Adriano Chicaiza Caranqui y María José Proaño Navarrete desarrollan en Análisis: “La paradoja regulatoria en la contratación pública del Ecuador: más reformas, mayor riesgo”, es un estudio crítico de las reformas realizadas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, durante su periodo de vigencia en el ordenamiento jurídico, desde el año 2008, enfocándose sobre todo en las realizadas en el año 2025.

y producción de hidrocarburos, regulada actualmente por la Ley Orgánica de Empresas Públicas y creada mediante Decreto Ejecutivo con el propósito de establecer no solo competencias, sino también su organización, que a lo largo de su historia se han determinado a través de leyes y decretos ejecutivos.

El Magister Pablo Javier Barragán Ordóñez en su Editorial comenta sobre el “Fin de la teocracia en Irán”.

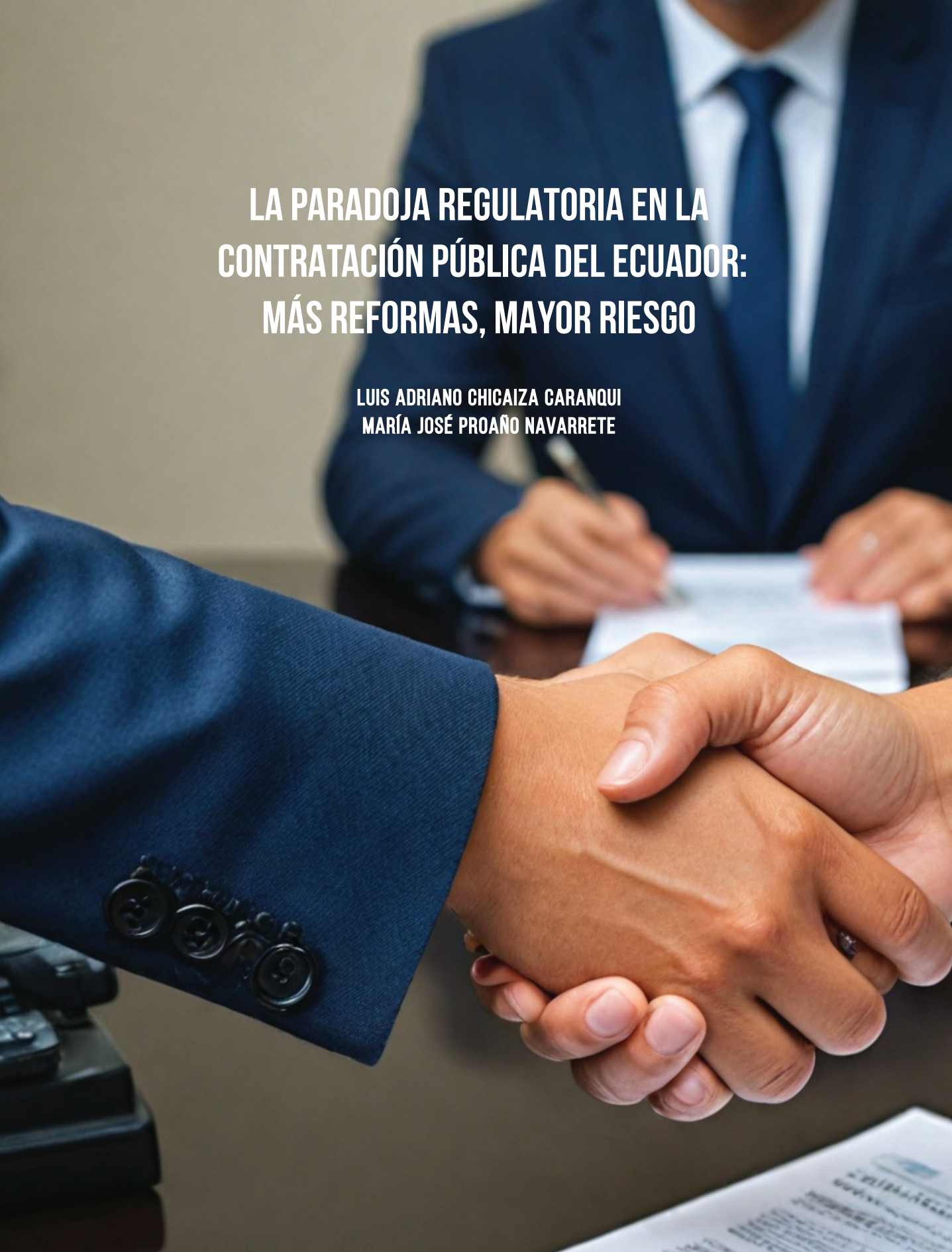
En Derecho Tributario, la Máster Yael Fierro Guillén y la Abogada Michelle Rodríguez Atarihuana examinan las disposiciones sobre “leche, pan y alimentos procesados bajo tarifa 0%: la ampliación interpretativa del SRI y sus efectos en la legalidad y la seguridad jurídica”.

La sección de Derecho Parlamentario cumple un año continuo de importantes aportes, agradecemos a la Red de Expertos Parlamentarios y a Gesco su colaboración. El Máster Jairo Augusto Jarrín Farías nos refiere la “formalidad, técnica y legalidad: trinomio para el funcionamiento de los órganos colegiados”.

Invitamos a revisar los artículos de Ramiro Díez, Prófitas, Didáctica y Destacamos.

Atentamente,

Eugenia Silva Gallegos
Directora

A close-up photograph of two people in dark blue business suits shaking hands. The person on the right is holding a pen over a document. The background is slightly blurred, showing an office environment.

LA PARADOJA REGULATORIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ECUADOR: MÁS REFORMAS, MAYOR RIESGO

LUIS ADRIANO CHICAIZA CARANQUI
MARÍA JOSÉ PROAÑO NAVARRETE

Resumen

El presente trabajo desarrolla un análisis crítico de las reformas realizadas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, durante su periodo de vigencia en el ordenamiento jurídico, desde el año 2008, enfocándose sobre todo en las realizadas en el año 2025, que marca un antes y después en la contratación pública en el Ecuador.

Relaciona algunas reformas a la respuesta institucional frente al conocimiento y combate de los casos de corrupción, lo que ha provocado que no siempre estos cambios normativos garanticen su erradicación, sino por el contrario ha contribuido a configu-

rar la desarticulación entre la Ley, el Reglamento, la normativa secundaria (derogada) y el Sistema Oficial de Contratación Pública (SOCE), denominado ahora Portal de Contratación Pública, incrementando la inseguridad jurídica para entidades contratantes, servidores públicos y proveedores y para todos los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Se explica como las disposiciones contenidas en otros cuerpos legales coadyuvan a la dispersión normativa, pues la contratación pública también se ve afectada por disposiciones contenidas en otros cuerpos legales, lo que introduce nuevas obligaciones, generando posibles antinomias y aumentando el riesgo de incumplimientos involuntarios por parte de los

Abogado con más de diez años de experiencia en el ámbito del Derecho Administrativo. Es abogado por la Universidad Central del Ecuador, donde también obtuvo el título de Especialista en Contratación Pública y el grado de Magíster en Derecho Constitucional. Su trayectoria profesional se ha enfocado en el análisis jurídico del Derecho Administrativo y en los principios constitucionales que rigen la gestión estatal. Ha desarrollado actividades de investigación académica vinculadas al derecho público y constitucional. Es autor de los artículos académicos y de literatura, entre los que destacan: La Voluntad Anticipada en la Donación de Tejidos; Debates constitucionales en torno a la educación universitaria: Ecuador-Chile; así como el microrrelato ¿Cómo le explicamos? Sus trabajos abordan problemáticas jurídicas contemporáneas desde una perspectiva comparada y constitucional. Se distingue por su interés en el fortalecimiento del Estado de derecho, la institucionalidad pública y la correcta aplicación de las normas en la administración pública.

chicaizacaranqui@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-70499674>



Luis Adriano Chicaiza Caranqui

servidores públicos o proveedores del Estado.

Se mantiene y concluye que la existencia de una persistente brecha entre la regulación formal y la operatividad del portal de Contratación Pública, genera incertidumbre, confusión normativa y operativa, así como genera un riesgo frente a los entes de control que requiere ser contrarrestada con actualizaciones oportunas, capacitación suficiente y transiciones normativas claras. Por ello, la agenda pendiente no exige más o menos regulación, sino una mejor regulación que sea coherente, previsible, tecnológicamente implementada y orientada a un control preventivo.

Palabras clave: *Reformas; seguridad jurídica; contratación pública; antinomias; riesgo; corrupción.*

Abstract

This paper presents a critical analysis of the reforms made to the Organic Law of the National Public Procurement System and its General Regulations during their period of validity in the legal system, since 2008, focusing primarily on those implemented in 2025, which marked a turning point in public procurement in Ecuador.

It relates some reforms to the institutional response to the detection and combating of corruption cases, which has meant that these

Abogada especializada en contratación pública con más de diez años de experiencia en el sector público. Abogada por la Universidad Central del Ecuador, Especialista y Magíster en Derecho de la Contratación Pública por la Universidad Andina Simón Bolívar. Posee certificación del SERCOP como Operadora del Sistema Nacional de Contratación Pública y como Responsable Jurídico en esta materia. Coautora y ponente del artículo La Paradoja Regulatoria en la Contratación Pública, presentado en las Jornadas de Investigación Científica de la Escuela Judicial del Consejo de la Judicatura. Compareció ante la Asamblea Nacional para presentar observaciones al proyecto de reforma de la LOSNCP, varias de las cuales fueron incorporadas en la Ley Reformatoria. Autora de la Tesis de Maestría titulada “Análisis de las prórrogas y suspensiones de plazo en los contratos de obra pública en el Ecuador: efectos jurídicos”. Se caracteriza por su conocimiento jurídico y técnico, visión estratégica y sólida capacidad de articulación interinstitucional para optimizar procesos de contratación y gestión administrativa; así como facilita capacitaciones que promueven transparencia, eficiencia y valor público en el ámbito de la contratación pública.



María José Proaño Navarrete

regulatory changes have not always guaranteed their eradication. On the contrary, they have contributed to a disconnect between the Law, the Regulations, the secondary (repealed) regulations, and the Official Public Procurement System (SOCE), now called the Public Procurement Portal, increasing legal uncertainty for contracting entities, public servants, suppliers, and all actors in the National Public Procurement System.

This paper explains how provisions in other legal frameworks contribute to regulatory fragmentation, as public procurement is also affected by regulations in other legal instruments. This introduces new obligations, creating potential conflicts and increasing the risk of unintentional non-compliance by public servants or state suppliers.

It maintains and concludes that the persistent gap between formal regulations and the operational aspects of the Public Procurement Portal generates uncertainty, regulatory and operational confusion, and poses a risk to oversight bodies. This risk must be mitigated through timely updates, sufficient training, and clear regulatory transitions. Therefore, the pending agenda does not require more or less regulation, but rather better regulation: coherent, predictable, technologically sound, and geared toward preventative control.

Keywords: *Reforms; legal certainty; public procurement; conflicts; risk; corruption.*

INTRODUCCIÓN

La configuración normativa del Derecho no permanece estática, sino que evoluciona

en respuesta a procesos de transformación social, tecnológica e institucional, no obstante, para salvaguardar la seguridad jurídica, tales modificaciones normativas deben guardar consistencia entre los regímenes derogados y las nuevas disposiciones. Con ese propósito, se han establecido regímenes de transición orientados a evitar escenarios de anomia durante los procesos de cambio y a facilitar a los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) una aplicación adecuada, ordenada y segura de las normas.

En la contratación pública ecuatoriana, esa evolución ha sido constante desde la expedición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) en 2008, sin embargo, sus sucesivas reformas han evidenciado una persistente desarticulación entre la Ley, su Reglamento General y el Sistema Oficial de Contratación Pública (SOCE), también denominado Portal de Contratación Pública. Este desfase técnico normativo ha erosionado la previsibilidad y la seguridad jurídica que el sistema requiere para cumplir su finalidad primordial que es la de satisfacer, con eficiencia, transparencia y juridicidad, las necesidades colectivas y el interés general.

El andamiaje regulatorio se tornó especialmente complejo en 2013 cuando la Disposición Transitoria Sexta de la Ley Reformatoria a la LOSNCPP¹ impuso la obligación de expedir un nuevo Reglamento General en el plazo de 90 días, sin embargo, dicho reglamento se promulgó en junio de 2022, mediante Decreto Ejecutivo No. 458, lo que consolidó una brecha de más de ocho años

1. Ley Orgánica Reformatoria a la LOSNCPP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 100 de 14 de octubre de 2013.



entre el mandato legal y su desarrollo reglamentario. Durante este intervalo, y ante la ausencia de un reglamento ajustado a la Ley reformada, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) emitió hasta 2016 un total de 99 resoluciones destinadas a regular aspectos técnicos y operativos de los procedimientos de contratación pública y el sistema, incrementando con ello la complejidad del marco aplicable y dificultando la labor de los funcionarios encargados de su ejecución.

Paralelamente, se recurrió a mecanismos atípicos como los oficios circulares de la Secretaría Jurídica de la Presidencia, aunque formalmente se presentaron como instrumentos de coordinación institucional o recordatorios normativos, en la práctica operativa llegaron a aplicarse con un alcance casi obligatorio; un ejemplo paradigmático

de esta práctica fue el Oficio Circular No. T.4258-SGJ-09-943, de 24 de marzo de 2009, mediante el cual se instruyó de manera específica la contratación directa de seguros con la Compañía de Seguros Sucre S.A. El resultado fue una superposición de capas normativas de distinta naturaleza y fuerza vinculante, que no siempre guardaron coherencia entre sí ni con la herramienta informática.

Durante la emergencia por la pandemia de COVID-19, el régimen que regula los procedimientos en situación de emergencia se endureció mediante una secuencia de resoluciones del SERCOP (104, 105, 106 y 107), desplazando un procedimiento excepcional hacia lógicas propias de la contratación ordinaria y elevando

las exigencias de justificación, trazabilidad y control.

Esta inestabilidad regulatoria alcanzó un punto especialmente crítico en 2025, cuando la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad por la forma de la Ley Orgánica de Integridad Pública, su Reglamento y normas conexas, mediante la emisión de la Sentencia No. 52-25-IN/25 y que como una consecuencia alineada de tiempo a la expulsión de la normativa mencionada, sobrevino una nueva Ley Reformatoria a la LOSNCP, publicada en el Registro Oficial el 7 de octubre de 2025, seguida por la expedición y publicación de un nuevo Reglamento General el 28 de octubre del mismo año. Sin embargo, lejos de propiciar una transición ordenada, la implementación operativa del nuevo marco se fragmentó aún más con la expedición de la Resolución No. R.E-SER-

COP-2025-0154, que estableció plazos diferenciados para la aplicación de diecinueve artículos y dispuso la derogatoria de la normativa secundaria junto con sus anexos técnicos, entre ellos el modelo de contrato, los lineamientos de vinculación y el acuerdo de integridad. Así, la reforma volvió a reproducir uno de los problemas estructurales del sistema que es la introducción de cambios normativos sin una articulación suficiente entre la Ley, el Reglamento, la regulación emitida por el SERCOP y la operatividad del Portal de Contratación Pública, generando un nuevo escenario de incertidumbre jurídica y funcional.

Este encadenamiento de reformas, desfasadas entre sí y, además, respecto del Portal de Contratación Pública, incrementa el riesgo jurídico y de control para los operadores del sistema, ya que en efecto, estos actores se ven obligados a desenvolverse en un entorno de alta incertidumbre normativa y operativa, en el que decisiones adoptadas bajo los preceptos legales y cumpliendo el principio de buena fe pueden quedar posteriormente expuestas a valoraciones ex post por parte de los órganos de control, bajo criterios retrospectivos que no siempre toman en cuenta las limitaciones tecnológicas del sistema ni las ambigüedades propias de los periodos de transición.

La tesis que aquí se sostiene es clara, la eficacia de la contratación pública no depende únicamente de promover “*más reformas*”, sino de mejorar la técnica normativa, establecer regímenes de transición claros y temporales, asegurar una adecuada articulación funcional con la plataforma tecnológica y fortalecer el rol preventivo de los órganos de control, solo así será posible restaurar la seguridad jurídica sin sacrificar la oportunidad y eficacia en la atención del interés público.

La contratación pública constituye uno de los espacios más sensibles y estratégicos de la gestión estatal, en ella confluyen el deber de satisfacer necesidades colectivas, la obligación de proteger los recursos públicos y la exigencia de asegurar transparencia, competencia y eficiencia. Cuando este sistema falla, las consecuencias no son meramente procedimentales, ya que lo que se ve afectado es la capacidad del Estado para construir obra pública, adquirir medicamentos, contratar servicios indispensables y responder oportunamente a las demandas sociales; por eso, discutir la calidad del marco regulatorio de la contratación pública no es un debate técnico accesorio, sino a una reflexión sobre la capacidad del Estado para cumplir sus fines, materializar derechos y preservar el interés general.

CAMBIOS NORMATIVOS PARA LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Reformas en contratos complementarios

La agenda de reformas orientadas a prevenir la corrupción en la contratación pública ecuatoriana cobró un impulso decisivo a partir del año 2017, cuando la difusión mediática de resultados de auditorías de la Contraloría General del Estado (CGE) reveló presuntas irregularidades y potenciales perjuicios económicos para el Estado. Entre los casos que catalizaron el debate público destacaron los contratos complementarios en Petroecuador, la construcción del Complejo Judicial Norte, en Quito y las obras y estudios preliminares de la Refinería del Pacífico, en los que se estimaron sobreprecios. Este contexto de escrutinio y exigencia de transparencia abrió paso a la Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública (LOECP), que reformó a la LOSNCP.

La LOECP no surgió de manera aislada, sino como resultado de un proceso legislativo durante el año 2014 al 2016; en ese periodo se presentaron cinco iniciativas de reforma, dos remitidas por el Ejecutivo y tres por asambleístas, que involucraban tanto a la LOSNCP como al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD). El primer debate llevado en el legislativo originó que las propuestas de reforma se unificaran para su discusión, al efecto, el informe para el segundo debate incorporó modificaciones específicas sobre los contratos complementarios con un propósito claro: *“fortalecer los estudios precontractuales mediante la reducción de los porcentajes para la realización de contratos complementarios”*, en otras palabras, se buscó desplazar el peso de la gestión del riesgo y la incertidumbre desde la fase de ejecución hacia la planeación técnica y jurídica previa a la contratación.

El núcleo sustantivo de la reforma de 2017 se concentró en la reducción de los límites para ampliar los montos de los contratos a través de contratos complementarios, órdenes de trabajo y diferencias en cantidades de obra, por lo que desde la vigencia de las reformas de la LOECP, la suma de estos mecanismos no pueden exceder el 15% del valor del contrato principal y solo, de manera excepcional, puede alcanzar el 35%, requiriendo para ello la aprobación previa de la Contraloría General del Estado (CGE), lo que agrega un filtro de control - ex ante - a las decisiones que antes podían adoptarse con mayor discrecionalidad, esto sin perjuicio de las observaciones que puede realizar este ente de control en ejercicio de sus competencias.

Este rediseño marcó un giro relevante respecto del régimen anterior, que permitía, en obras públicas, la suscripción de contratos

complementarios de hasta el 70% del monto originalmente contratado. La finalidad de la reforma fue desincentivar la práctica de recurrir a ampliaciones sucesivas que terminaban incrementando sustancialmente el precio final del contrato e inducir, en su lugar, un mayor rigor técnico y una mayor responsabilidad en los estudios precontractuales que sustentan los procesos.

No obstante, la evaluación del impacto real de esta reforma enfrenta una limitación jurídica relevante, es decir, la aplicación del principio de irretroactividad de las normas, en virtud del cual, los límites aplicables a los contratos complementarios, no son aplicables para contratos suscritos antes de la vigencia de la LOECP. En esta línea de pensamiento, la Procuraduría General del Estado (PGE), mediante oficio No. 10210 del 17 de abril de 2017, precisó que los contratos complementarios celebrados respecto de contratos principales suscritos antes de la reforma, deben regirse por la normativa vigente al momento de la celebración del contrato principal.

En términos prácticos, ello implicó que la ejecución de contratos celebrados bajo el régimen anterior pudiera seguir acogiéndose al límite del 70% para contratos complementarios, aun cuando estos se perfeccionaran con posterioridad a la reforma, por consiguiente, cualquier valoración sobre los efectos de la LOECP debe circunscribirse a los contratos suscritos después de su vigencia.

Finalmente, la coexistencia temporal de contratos regidos por el marco anterior y por la LOECP segmenta un control diferenciado: i) contratos pre-LOECP (70%); y, ii) contratos post- LOECP, (15% y excepcional 35%). Este enfoque dual realiza un control adecuado de los efectos de la reforma conforme a las reglas aplicables en cada caso.



Reformas en la Pandemia

Durante la pandemia de COVID-19, la contratación pública en Ecuador quedó bajo un escrutinio sin precedentes a raíz de varios casos de corrupción ampliamente difundidos² como la adquisición de bolsas de cadáveres con sobreprecio en un hospital de Guayaquil, la compra de pruebas PCR por parte del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) y la declaratoria de emergencia del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que intensificaron los procesos de control y auditoría sobre la compra de bienes y servicios vinculados con

la emergencia sanitaria. En paralelo, se incorporaron reformas a los procedimientos de contratación en situación de emergencia que incrementaron de manera significativa su complejidad; mecanismos concebidos para garantizar celeridad y flexibilidad terminaron asimilándose, en la práctica, a procedimientos ordinarios, diluyendo la finalidad excepcional que justificaba su existencia.

Estas reformas se introdujeron mediante resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), en particular, las resoluciones No. 104, 105, 106 y 107 modificaron el Capítulo I “Contrataciones en situaciones de emergencia”, Sección I “Delimitación de la Emergencia”,

artículos 361 al 364.2 de la Codificación de Resoluciones del SERCOP.

La evidencia analizada sugiere que las reformas introducidas durante la emergencia sanitaria por COVID-19 no tuvieron un impacto decisivo en la prevención ni en la sanción de irregularidades. El examen comparado de tres casos emblemáticos i) adquisición de bolsas de cadáveres, ii) pruebas PCR y iii) declaratoria de emergencia del IESS; arrojó resultados disímiles. En los procesos relacionados con las pruebas PCR del MDMQ (Juicio No. 17100202100003) y con la emergencia del IESS (Juicio No. 01333201906467), las autoridades

2. *Dictamen Nro. 2-20-EE/20 de la Corte Constitucional del Ecuador en su numeral 50 manifestó que “Un aspecto que ha causado malestar público tiene que ver con las denuncias sobre el mal uso de recursos públicos y con la corrupción durante el estado de excepción” durante la pandemia COVID 19.*

des judiciales ratificaron la inocencia de los investigados; mientras que, en el caso de adquisición de bolsas de cadáveres se dictó sentencia condenatoria por perjuicios al Estado. Esta disparidad de resultados refuerza la hipótesis de que las modificaciones regulatorias adoptadas en el contexto de la emergencia no fueron determinantes para prevenir o sancionar irregularidades en todos los supuestos examinados, de hecho, en la única sentencia condenatoria dentro del Juicio No. 09286202001168, tales reformas no fueron invocadas ni aplicadas para sustentar la sanción a los responsables, lo que debilita la premisa de que el endurecimiento normativo haya producido efectos preventivos o correctivos consistentes.

En conjunto, estos elementos nos permiten inferir que los ajustes normativos y los mecanismos administrativos implementados no alcanzaron el impacto esperado en la reducción de riesgos de corrupción, revelando limitaciones estructurales persistentes en la gestión de la contratación pública incluso bajo circunstancias excepcionales. Esta conclusión se ve reforzada por lo reportado por la Contraloría General del Estado (CGE) en su Boletín 14, emitido el 31 de diciembre de 2020, que advierte infracciones relevantes dentro de los procesos de adquisición ejecutados bajo el régimen de contratación de emergencia en el sistema de salud pública durante la pandemia, así entre marzo y diciembre de 2020, la CGE identificó irregularidades como incumplimientos de especificaciones técnicas y deficiencias en la justificación de la selección de proveedores en varias entidades del sector salud lo cual conllevó al envío de 45 informes con indicios de responsabilidad a la Fiscalía General del Estado (FGE).

En síntesis, la experiencia de la pandemia pone en relieve una tensión no resuelta entre

la necesidad de agilidad en las adquisiciones para superar la emergencia y la exigencia de controles eficaces para prevenir abusos sobre los recursos públicos. La proliferación de reglas infra legales, aun cuando buscó ordenar y delimitar la emergencia, terminó por complejizar los procedimientos y desdibujar la excepcionalidad del régimen, además los resultados judiciales dispares y las observaciones de la CGE sugieren que la lucha contra la corrupción en contratación pública requiere no solo ajustes normativos, sino también fortalecimiento institucional, capacidades técnicas en la fase precontractual, y esquemas de control proporcionales al riesgo que no sacrifiquen la oportunidad ni la transparencia de los procesos.

Certificado de Competencias

La obligatoriedad del Certificado de Competencias para operar en el Sistema Nacional de Contratación Pública fue incorporada a la LOSNCP mediante la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en Materia Anticorrupción, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 392, el 17 de febrero de 2021 cuya disposición reformativa segunda, modificó el numeral 16 del artículo 10 de la LOSNCP, ratificando al SERCOP como organismo público técnico regulatorio, con personalidad jurídica y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria, y atribuyéndole, entre otras competencias, la facultad de certificar a los servidores públicos que intervienen en cualquiera de las fases del procedimiento de contratación, a fin de avalar sus conocimientos y habilidades, estableciendo a la certificación como una herramienta indispensable para fortalecer la capacidad técnica de los servidores públicos mediante una evaluación cada dos años, a fin de identificar su capacitación continua en la materia.



En la práctica, esta exigencia se mantiene vigente y su obtención es personal, mediante un examen de certificación administrado por el SERCOP, constituyéndose en condición necesaria para desempeñar funciones operativas en los procedimientos de contratación, al respecto, la Procuraduría General del Estado reforzó este mandato a través del oficio No. 15564 de 2 de marzo de 2026, en el que reitera la obligatoriedad de la certificación para los operadores del Sistema Nacional de Contratación Pública que participan en todas las fases del procedimiento de contratación pública, dicho pronunciamiento consolida la lectura de la certificación no como un atributo deseable, sino como un requisito habilitante para intervenir en las mencionadas fases.

En cuanto a su implementación, el SERCOP publica calendarios y listados de postulan-

tes admitidos que deben cumplir con la evaluación, en los fines de semana, esta información se encuentra en un micro sitio de su página oficial³. Adicionalmente, a la certificación en Fundamentos de Contratación Pública, existen las certificaciones por roles como: i) Rol de administrador del contrato, ii) Rol de gestor de la contratación pública, iii) Rol de responsable jurídico, iv) Rol de responsable de área requirente, v) Jefe de Contratación; cuyo propósito es el de alinear las competencias evaluadas con las responsabilidades específicas de cada función, certificaciones que garantizan su trazabilidad con el registro de este en la plataforma electrónica del Ministerio de Trabajo⁴, lo que favorece la verificación interinstitucional y el control posterior sobre perfiles que intervienen en procesos de compras públicas.

3. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/horarios-examen-de-certificacion/>.

4. <https://www.senescyt.gob.ec/web/guest/consultas>.

Sin embargo, y pese a los controles sobre la certificación de competencias en contratación pública, en la actualidad circulan ofertas comerciales en páginas web que prometen “soluciones” para superar el examen incluyendo cuestionarios publicados en línea, lo que evidencia riesgos de suplantación y ayudas indebidas, la existencia de estas ofertas pone de relieve dos desafíos importantes, primero, reducir la brecha entre la capacitación efectiva y la evaluación estandarizada, que puede incentivar la búsqueda de atajos; y segundo, la necesidad de controles robustos que desincentiven el fraude, preservando la credibilidad del certificado como señal de competencia real y no meramente formal, tal como lo mencionó en declaraciones públicas el entonces ministro de Salud, Franklin Encalada, quien según nota de prensa del diario Expreso. (2023, junio 14), reconoció no haber realizado el curso de compras públicas, pese a estar acreditado, señalando que “*lo mandamos a hacer*”, este episodio, más allá del caso concreto, refleja un problema estructural cuando la acreditación formal puede no equivaler a conocimiento y experiencia efectiva, la certificación pierde su capacidad de filtrar riesgos y de mejorar el desempeño en la gestión en contratación pública.

Como respuesta a estos problemas incluso culturales, una de las reformas al Reglamento General de la LOSNCP, le obliga al Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) la incorporación de mecanismos tecnológicos y procedimentales orientados a blindar el proceso de certificación a través de sistemas antiplagio, supervisión remota del examen, verificación de identidad mediante biometría, y vigilancia para detectar suplantación. La expectativa es que, con la actualización de las herramientas informáticas y el endurecimiento de los protocolos

de control, se incremente la seguridad e integridad de las evaluaciones, reduciendo el espacio para conductas inadecuadas y asegurando que la aprobación del examen corresponda a aprendizaje demostrable.

De cara al futuro, la eficacia de la certificación dependerá del cumplimiento estricto de la reforma que tiene un enfoque integral combinando la exigencia y soporte institucional, lo que implica: *i)* alinear los bancos de preguntas con perfiles de rol y riesgos específicos de cada fase del ciclo contractual; *ii)* aplicar auditorías aleatorias y controles cruzados del registro de certificados con nóminas y funciones efectivamente desempeñadas; *iii)* establecer escalas de sanciones claras -incluida la revocatoria o suspensión del certificado- ante suplantación, filtración o ayudas indebidas; *iv)* promover actualizaciones de los certificados de forma periódica para incentivar la capacitación sobre cambios normativos y buenas prácticas; y, *v)* publicar indicadores de transparencia (tasas de aprobación, incidencias disciplinarias, tiempos de atención) que permitan mejorar el control del sistema y la rendición de cuentas, sobre el estado de la certificación de los servidores.

En suma, la certificación de competencias en contratación pública fue concebida como un instrumento anticorrupción y de profesionalización y la obligatoriedad de su obtención para los servidores públicos que deben actuar en las distintas fases de los procedimientos de contratación, y la reciente ratificación de su obligatoriedad por la PGE consolidan un marco normativo claro, no obstante, los riesgos de integridad observados y las prácticas poco transparentes muestran que la mera exigencia formal no es suficiente ya que se requiere una arquitectura de integridad que abarque diseño de evaluación, supervisión tecnológica, disciplina administrativa y cul-

tura de cumplimiento. Solo así el certificado podrá funcionar como garantía real de formación, conocimiento y experiencia, y no como un mero requisito documental.

Dispersión Normativa

Del análisis efectuado se identificó un problema recurrente en el ecosistema regulatorio ecuatoriano: existen normas que regulan materias distintas, pero que incorporan disposiciones con incidencia directa en la contratación pública, sin estar sistemáticamente integradas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) ni en su Reglamento General. Esta dispersión normativa propicia interpretaciones contradictorias y riesgos de incumplimiento involuntario, pues obliga a los operadores a identificar, armonizar y aplicar reglas dispersas en distintos cuerpos normativos.

Esta sección no pretende relativizar ni eximir el cumplimiento de los requisitos legales aplicables a la adquisición de determinados bienes o servicios que, por su naturaleza, se encuentran sometidos a regulaciones especializadas, como ocurre, por ejemplo, con los medicamentos o con los servicios de seguridad. Por el contrario, parte de reconocer que quienes elaboran las especificaciones técnicas o los términos de referencia deben conocer y observar plenamente ese marco normativo especializado. Lo que aquí se busca es describir la realidad operativa que enfrentan los servidores públicos al tramitar procedimientos de contratación en un entorno regulatorio fragmentado.

En ese contexto, el segundo inciso del artículo 31 de la Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad (LSEC) dispone que:

“En las compras y adquisiciones de bienes y servicios de los organismos del sector público, incluyendo las entidades autónomas, deberá demostrarse el cumplimiento de la calidad de dichos bienes y servicios con los reglamentos técnicos pertinentes mediante un certificado de conformidad expedido por un organismo de certificación acreditado o designado en el país.” (énfasis añadido).

Ahora bien, la acreditación de los organismos de evaluación de la conformidad corresponde al Servicio de Acreditación Ecuatoriano (SAE), mientras que los certificados de conformidad deben ser emitidos por organismos de certificación debidamente acreditados o designados, conforme a la normativa aplicable. En consecuencia, la referencia genérica a un “certificado de conformidad” contenida en el artículo 31 de la LSEC no significa que dicho documento deba ser emitido por el SAE ni que resulte automáticamente exigible en todo procedimiento de contratación. Su procedencia depende de que exista una regulación técnica específica aplicable al objeto contractual y de que, además, exista viabilidad material e institucional para emitir el respectivo certificado.

La tensión entre la exigencia normativa y su viabilidad práctica quedó reflejada en la acción de protección No. 17371-2019-00329, en la que se alegó la presunta vulneración de derechos por parte del SERCOP respecto de un particular impedido de participar en un proceso de catálogo electrónico por no contar con un “certificado de conformidad” nacional emitido por el INEN. Dentro de ese expediente, mediante Oficio No. INEN-INEN-2019-0228-OF, de 20 de febrero de 2019, el INEN señaló que no tenía competencia para emitir un certificado de conformidad “en los términos del artículo 31 de la



LSEC” respecto de productos nacionales, lo que tornaba impracticable dicha exigencia en ese caso concreto. Este antecedente evidencia que no toda previsión legal se traduce, por sí sola, en una obligación exigible de manera inmediata, especialmente cuando no existe el soporte técnico, normativo o institucional necesario para hacerla operativa.

A ello se suma que la LOSNCP vigente contiene una disposición derogatoria general según la cual quedan derogadas “todas las disposiciones generales y especiales que se opongan a esta Ley”. En tal sentido, si en un caso concreto se verificara una verdadera antinomia entre el artículo 31 de la LSEC y la LOSNCP, podría sostenerse la derogación tácita de la primera, pero únicamente en aquello que resulte efectivamente incompatible con la norma especial de contratación pública. En cualquier caso, la determinación de esa incompatibilidad no puede formularse en abstracto, sino que exige un análisis concreto del procedimiento respectivo.

Desde esa perspectiva, al ejercer el control posterior, correspondería a la Contraloría General del Estado realizar una valoración individualizada de cada expediente, sobre la base de parámetros objetivos y verificables, a fin de diferenciar entre incumplimientos reales —por ejemplo, cuando exista reglamento técnico aplicable y posibilidad cierta de certificación— y exigencias improcedentes o materialmente inexigibles, cuando no exista regulación técnica específica o no se cuente con capacidad certificadora disponible.

Lo expuesto constituye una muestra de la dispersión normativa que afecta a la contratación pública ecuatoriana, en la medida en que reglas relevantes para su operatividad se encuentran ubicadas fuera de la LOSNCP y de su normativa secundaria. Esta fragmentación erosiona la seguridad jurídica, complejiza la gestión documental y dificulta una fiscalización coherente. De ahí que, desde una perspectiva de política legislativa, resulte prioritario que la Asamblea Nacional levante un inventario de las

disposiciones extrínsecas a la LOSNCP que inciden en materia de contratación pública, derogue aquellas que resulten incompatibles o inaplicables y, de ser pertinente, incorpore en la norma especial las reglas que deban preservarse, estableciendo criterios operativos claros sobre qué se exige, a quién, en qué supuestos y en qué fase del procedimiento.

GESTIÓN OPERATIVA, RESPONSABILIDAD Y RIESGO DE SOBRRERREGULACIÓN

La proliferación de estudios, artículos, marcos normativos y estrategias públicas en materia de contratación han convergido en una interrogante esencial para el ecosistema ecuatoriano:

¿cómo gestionan, en la práctica, los servidores públicos y los proveedores los procedimientos de contratación, siendo ellos quienes operan en primera línea y asumen los riesgos jurídicos, administrativos y económicos? Esta pregunta no es meramente académica, interpela el diseño institucional y la efectividad del régimen de compras públicas en el país, al poner la atención en los actores que traducen las reglas en decisiones concretas y resultados para la ciudadanía.

La experiencia muestra que quienes ejecutan los procedimientos de contratación pública enfrentan un entramado normativo y, a veces, contradictorio, cuyo entendimiento y aplicación demandan altos esfuerzos de interpretación y conocimiento sumada la intermitencia o colapso de plataformas informáticas y la falta de plena coherencia entre la herramienta informática y los preceptos legales y reglamentarios vigentes. En ese contexto, la gestión “de trincheras” oscila entre la urgencia de resolver necesi-

dades públicas y la precaución de cumplir una norma dispersa y en constante reforma, sin embargo, pese a estas dificultades, servidores y proveedores han logrado ejecutar adquisiciones de bienes, contratación de servicios incluida consultoría y la ejecución de obra pública.

En esas circunstancias se genera una distorsión en los resultados en la ejecución de las compras públicas, por un lado, el servidor público internaliza el riesgo sancionatorio y orienta su conducta a minimizar observaciones o responsabilidades de la Contraloría General del Estado, mientras que el proveedor, por su parte, no sabe con certeza cuáles serán las reglas efectivamente exigibles durante el procedimiento ni cómo se evaluará después el cumplimiento contractual. La consecuencia final es doble, se debilita la capacidad del Estado para satisfacer necesidades públicas y se desalienta la participación de actores económicos serios en un sistema que debería ofrecer previsibilidad mínima garantizando la seguridad jurídica.

En este cruce de objetivos, uno de los daños menos visibles de la sobrerregulación es el desplazamiento del riesgo hacia el servidor público, ya que quien trabaja en contratación pública no se mueve en un laboratorio jurídico perfecto, sino en un entorno donde debe adoptar decisiones bajo presión temporal, con interpretaciones no siempre uniformes y con la certeza de que, tiempo después, un órgano de control puede revisar su actuación con un estándar retrospectivo o con un desconocimiento del mismo. En ese contexto, no es extraño que muchos servidores públicos perciban el procedimiento de contratación como un campo minado y busquen evadir actuar en las etapas del procedi-

miento, a fin de no tener responsabilidades a futuro.

Por ello, es necesario replantear el equilibrio entre la necesaria actualización normativa, la seguridad jurídica con un enfoque de control que minimice el riesgo y que permitan concentrar la supervisión donde más importa. Este reequilibrio exige, además, interoperabilidad tecnológica y robustez del sistema informático, puesto que, sin plataformas estables y alineadas con la norma, la carga de cumplimiento se traslada indebidamente a operadores que ya actúan en condiciones de presión, como ya lo hemos mencionado.

De la mano de los cambios normativos deben proporcionarse herramientas de decisión actualizadas (guías, metodologías, instructivos) que permitan reducir la variabilidad y la exposición a sanciones por errores no dolosos y para el sector privado, claridad en los pliegos, mecanismos expeditos de aclaración y gestión de controversias durante la ejecución contractual que favorezcan la continuidad operativa y la sostenibilidad financiera, sin comprometer el cumplimiento contractual, así como certeza en los tiempos de adjudicación, y las causas sobre posibles modificaciones contractuales sin añadir cargas formales innecesarias.

LA PLATAFORMA TAMBIÉN ES NORMA EN LA PRÁCTICA

En contratación pública, la discusión normativa no puede limitarse al texto escrito. La plataforma informática es, en los hechos, una pieza central del sistema, puesto que el procedimiento debe

tramitarse obligatoriamente a través del SOCE, entendiéndose que la posibilidad real de cumplir la norma depende también de la arquitectura y actualización su herramienta informática. Cuando la Ley cambia pero la herramienta informática no incorpora todavía esa modificación; cuando el Reglamento prevé una actuación que la plataforma no permite ejecutar; o cuando las transiciones normativas no se reflejan de forma clara en los módulos operativos, el problema deja de ser puramente jurídico y se convierte en una falla sistémica.

Durante años, la contratación pública ecuatoriana ha mostrado tensiones entre la regulación formal y la funcionalidad tecnológica, esto ha sido visible tanto en periodos de reforma intensa como en momentos de relativa estabilidad. El país ha apostado correctamente por la transparencia de la información y por la trazabilidad de los procedimientos, pero esa apuesta exige una condición indispensable y es que la tecnología acompañe a la norma y no quede rezagada respecto de ella.

No puede exigirse a un servidor público el cumplimiento impecable de una regla cuya implementación material depende de un sistema no actualizado y tampoco resulta razonable evaluar con rigurosidad absoluta el comportamiento del proveedor cuando la propia plataforma presenta limitaciones operativas. En un sistema de contratación electrónica, la actualización tecnológica no es un lujo administrativo; es un componente de la seguridad jurídica. Por eso, cualquier agenda seria de reforma debe incorporar presupuesto, desarrollo tecnológico, pruebas de implementación, capacitación y periodos de transición.

RÉGIMEN DE TRANSICIÓN: PROBLEMÁTICA RECIENTE

EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Las reformas sucesivas en materia de contratación pública han colocado en el centro del debate el régimen de transición incorporado por la Ley Orgánica Reformatoria a la LOSNCP de 2025, a partir de la declaratoria de inconstitucionalidad por la forma de la Ley Orgánica de Integridad Pública (LOIP) dictada por la Corte Constitucional en la sentencia 52-25-IN/25. Este giro normativo no solo redefine el marco aplicable, sino que también reconfigura el manejo de riesgos jurídicos para operadores y proveedores, al obligar a conciliar efectos temporales, jerarquía normativa y coherencia procedimental en procedimientos de contratación en curso y por iniciarse.

El 26 de septiembre de 2025, el Pleno de la Corte Constitucional aprobó la sentencia 52-25-IN/25, declarando la inconstitucionalidad por la forma de la LOIP, su Reglamento General y varias normas conexas, en su numeral 8 (“Efectos jurídicos de la declaratoria de inconstitucionalidad”), la Corte determinó que, en materia de contratación pública, los efectos serían hacia futuro y a partir de la publicación de la sentencia en el Registro Oficial. Este criterio acota con claridad la temporalidad de aplicación, evitando efectos retroactivos y preservando la estabilidad de actuaciones ya desplegadas bajo el régimen derogado.

El 3 de octubre de 2025, al negar los pedidos de aclaración y ampliación, la Corte precisó en su numeral 33 dos reglas operativas: (a) “todos los procesos precontractuales iniciados antes de la publicación de

la sentencia deben concluir conforme a la LOIP”; y (b) “a partir de la publicación, ningún órgano puede iniciar nuevos procesos ni expedir actos normativos o administrativos con sustento en la LOIP”. Estas reglas establecidas por la Corte son claras y permiten la continuidad de lo ya iniciado bajo LOIP, pero se proscriben cualquier nueva actuación apoyada en esa ley una vez publicada la sentencia.

En paralelo, el 7 de octubre de 2025, en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 140, se publicó la Ley Orgánica Reformatoria a la LOSNCP, que entró en vigencia desde su publicación en la cual en su Disposición Transitoria Primera dispuso que a los procedimientos cuya fase preparatoria, la precontractual, los reclamos presentados y los contratos iniciados antes de la vigencia de la reforma “se les continuará aplicando la normativa vigente a la fecha de su inicio, presentación o su suscripción”. Aunque esta cláusula de continuidad busca preservar seguridad jurídica, su diseño resulta contradictorio frente a la prohibición de la Corte de iniciar nuevos procesos o expedir actos con base en la LOIP tras su publicación. El resultado es un campo interpretativo confuso que expone a servidores públicos y proveedores a lecturas divergentes y a eventuales riesgos de control ex post.

Toda esta incertidumbre, no es nueva, ya que en el año 2008 con motivo de la entrada en vigor de la LOSNCP, la Procuraduría General del Estado (PGE) mediante los oficios N.º 02539 (19-ago-2008) y N.º 02988 (4-sep-2008) sostuvo que los procesos convocados antes de la vigencia de la nueva ley debían regirse por la normativa anterior; y precisó que los procedimientos precontractuales iniciados antes de la vigencia de la LOSNCP, así como la celebración y ejecución de sus contratos, se sujetaban a la ley vigente al momento en

que la máxima autoridad resolvió iniciar el trámite. Ese criterio respondía a la necesidad de preservar seguridad jurídica y confianza legítima frente a cambios normativos relevantes.

En línea con esa función de asesoría y orientación, la Procuraduría General del Estado (PGE) ha puesto a disposición de la ciudadanía, herramientas de difusión que facilitan la comprensión de la aplicación temporal de las recientes reformas las mismas que se encuentran publicadas en su repositorio institucional en infografías que se titulan: “*Línea de tiempo de aplicación de los cambios normativos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento*”⁵ y “*Régimen de transición LOSNCP y su Reglamento General*”⁶. Estas guías explicativas sistematizan los antecedentes normativos, la entrada en vigencia de la LOIP, su posterior declaratoria de inconstitucionalidad y efectos, así como criterios de aplicación temporal en los procedimientos de contratación y los efectos de reformas subsecuentes, describiendo el régimen transitorio vigente en el que hoy operan entidades y proveedores. Su propósito es brindar claridad práctica a quienes deben continuar o culminar procedimientos en marcha y comprender qué reglas rigen en cada fase, evitando errores de aplicación normativa.

La utilidad de estas infografías radica en que traducen cambios complejos a un formato visual y secuencial, permitiendo ubicar puntos de corte temporales, normas aplicables por fase (preparatoria, precontractual, suscripción, contractual) y compatibilidad

entre disposiciones. En un escenario de reformas sucesivas y decisiones constitucionales con efectos diferidos, contar con una línea de tiempo emitida por un ente de control de la contratación pública, reduce la ambigüedad sobre qué norma opera cuándo y sobre qué actos, y favorece la homogeneidad en la interpretación tanto de las entidades contratantes como de los órganos de control posterior como la CGE.

No obstante, el panorama normativo vigente sigue presentando un nivel de complejidad técnica y jurídica que exige alta especialización por parte de todos los actores del sistema, por ello, se vuelve imprescindible que el SÉRCOP emita criterios interpretativos y guías, metodologías o instructivos de acuerdo a sus nuevas competencias, con matrices de decisión, preguntas frecuentes y casuística ilustrativa, y que se articulen con los órganos de control, para alinear asesoría jurídica, gestión operativa y control. Adicionalmente, la publicidad activa de estos criterios en el SOCE, su incorporación estandarizada en pliegos y la capacitación dirigida a entidades y proveedores contribuirán a reducir la dispersión interpretativa, evitar decisiones contradictorias y proteger la decisión técnica razonable.

El servidor público que opera desde áreas administrativas, jurídicas, técnicas u operativas asume una carga adicional de responsabilidad y es que debe decidir bajo presión, con marcos normativos en mutación y con la amenaza de sanciones que muchas veces descansan en lecturas discordantes del régimen transitorio propiciando en muchos

5. <https://www.pge.gob.ec/images/2025/INFOGRAFIAS/OCTUBRE/Infografia%20-%20Linea%20de%20tiempo.pdf6>.

6. <https://www.pge.gob.ec/index.php/infografias/control-de-la-legalidad>.



la aversión al riesgo, parálisis decisional y, no pocas veces, a la salida de profesionales valiosos que prefieren evitar sanciones injustas por actuaciones ajustadas a derecho pero sometidas a interpretaciones cambiantes; y del lado del privado es decir, del proveedor, se evidencia con la inseguridad sobre requisitos aplicables al participar en un procedimiento de contratación pública, trámites vigentes y condiciones de pago en ejecución contractual que erosionan la confianza y encarece su participación.

EL ROL QUE DEBE RECUPERAR EL CONTROL DE LOS RECURSOS PÚBLICOS

La literatura especializada ha subrayado que toda institución —pública o privada— que administre más del cincuenta por ciento de recursos públicos debe contar con un área de auditoría interna. Como sintetiza Gamboa Poveda (2016), su objetivo central es promover la eficiencia, eficacia y economía de las operaciones bajo principios éticos y de transparencia, garantizar la confiabilidad

e integridad de la información, asegurar el cumplimiento normativo y proteger el patrimonio público frente a pérdidas, despilfarros, usos indebidos o actos ilegales. Esta concepción coloca a la auditoría interna no solo como un mecanismo de verificación, sino como un instrumento de creación de valor público, orientado a que los bienes, obras y servicios lleguen con calidad a la ciudadanía.

En el marco constitucional ecuatoriano, el artículo 212 atribuye a la Contraloría General del Estado la dirección

del sistema de control administrativo, articulado a través de la auditoría interna, la auditoría externa y el control interno en entidades públicas y en privadas que manejen recursos públicos, además de su función de asesoría cuando así se le solicite, de este modo, la CGE ejerce un liderazgo técnico normativo del sistema, fijando estándares y metodologías, mientras que la implementación cotidiana del control interno recae en cada entidad a través de su máxima autoridad, directivos y personal operativo.

Bajo esta estructura, el control interno se entiende como un proceso integral y transversal a toda la organización cuya finalidad es brindar seguridad razonable sobre el cumplimiento de los objetivos institucionales y la protección de los recursos públicos, mediante la aplicación obligatoria de normas y procedimientos en todas las actuaciones de las entidades públicas.

Al fijar condiciones para el ejercicio del control externo, el control interno robustece la gestión preventiva de riesgos, reduce

la exposición a incumplimientos y sirve de base para la trazabilidad de decisiones administrativas, financieras, operativas y ambientales.

Para operacionalizar estos principios, la CGE ha emitido Normas de Control Interno aplicables a entidades, organismos del sector público y personas jurídicas de derecho privado que administren recursos públicos, las mismas que orientan el diseño, implementación, mantenimiento, ejecución y evaluación del control interno de manera oportuna y con fundamento técnico y normativo vigente y que en la práctica, su correcta aplicación resulta crucial porque provee criterios homogéneos, alinea funciones con competencias y estructura orgánica, y sustenta las actuaciones administrativas en un marco de responsabilidades claras por parte de cada servidor.

La auditoría interna conformada por equipos multidisciplinarios cumple un rol asesor y de consulta, orientado a prevenir riesgos, acompañar a las áreas sustantivas en el cumplimiento normativo y ejecutar auditorías o exámenes especiales cuando se disponga. Idealmente, funciona como primera línea especializada para detectar desviaciones, fortalecer controles y mejorar procesos antes de que se materialicen contingencias que afecten la continuidad del servicio público o la sostenibilidad financiera de los programas o proyectos de la institución.

No obstante, la práctica institucional suele distanciarse de ese ideal, ya que en muchas entidades, la auditoría interna termina operando como un “puente directo” hacia auditorías externas, diluyendo su vocación preventiva y su carácter de acompañamiento, desajuste que deja a los servidores públicos, desde la máxima autoridad hasta quienes ejecutan procesos, sin la asesoría oportuna que

establece la norma teniendo como resultado una gestión reactiva, con mayor exposición a observaciones ex post y con costos de corrección más altos que los de la prevención.

Por su parte, la auditoría externa conforme al artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado integra asesoría, asistencia y prevención de riesgos con el examen crítico de las actuaciones de quienes administran recursos públicos, este control externo no se limita a la determinación de responsabilidades (administrativas, civiles o penales) también aporta recomendaciones para corregir incumplimientos y cerrar brechas de gestión que impiden alcanzar objetivos institucionales con un doble enfoque (correctivo y preventivo) que solo rinde frutos si encuentra, en la entidad, un control interno robusto y una auditoría interna activa.

A partir de este diagnóstico, resulta razonable exhortar al órgano de control a reforzar los objetivos de las áreas de auditoría interna, reubicándolas como socios estratégicos de la gestión y no solo como instancias de pre fiscalización. En contratación pública, ello supone mitigar riesgos de corrupción, mal manejo de recursos e incumplimientos normativos que pueden comprometer la funcionalidad de las entidades y, en última instancia, la satisfacción de necesidades ciudadanas. Un enfoque de control proporcional al riesgo y técnicamente fundamentado permite, además, no criminalizar la actuación de servidores que obran de buena fe.

Este equilibrio demanda fortalecer enfoques y metodologías de control, junto con formación y especialización del personal que lo ejerce, ya que la complejidad técnica de los sectores sujetos a control exige capacidades por dominios (contratación, finanzas, obra pública, tecnologías, ambiente) y actualización normativa permanente.

De forma complementaria, es clave promover espacios de asesoría directa a las instituciones en prevención de riesgos, y mecanismos de articulación interinstitucional que conecten a auditorías internas con unidades de contratación, asesorías jurídicas, finanzas y planificación, trabajo que en conjunto favorece la identificación temprana de errores y riesgos en cada fase del procedimiento, disminuye la litigiosidad, mejora la eficiencia y eficacia del sistema y protege la decisión técnica razonable, asegurando que no queden impunes las conductas que vulneran el interés público.

CONCLUSIONES

Una regulación de calidad debería cumplir, al menos con coherencia normativa, previsibilidad, simplicidad razonable, control preventivo y evaluación constante, y para combatir la corrupción debe existir diseños institucionales técnicamente sólidos, sistemas interoperables, trazabilidad real, profesionalización de operadores, control preventivo y reglas comprensibles. La lucha contra la corrupción exige firmeza, pero también inteligencia institucional. Un sistema excesivamente rígido puede paralizar la gestión honesta; uno excesivamente laxo puede permitir abusos. El desafío jurídico consiste en encontrar un equilibrio entre integridad, funcionalidad y seguridad jurídica.

Los órganos de control deben reforzar su rol preventivo y asesor, actualizarse permanentemente, articularse interinstitucionalmente y asegurar criterios unificados y determinaciones proporcionales y coherentes, respetando la buena fe administrativa en un marco regulatorio fragmentado.

La vigencia y correcta aplicación de las reformas exige una implementación adecuada respaldada por inversión en capacidades

técnicas, mejoras en sistemas informáticos y capacitación continua del personal, como condición para dotar de seguridad jurídica y asegurar un funcionamiento eficiente del sistema.

Es importante para nosotros realizar este artículo crítico cuyo enfoque es netamente constructivo, pretendemos que se conozca el camino trazado en la contratación pública, los retos y desafíos que se han presentado desde hace varios años, los riesgos de los operadores del sistema al presentarse reformas a la normativa que la regula, y el pedido a la Contraloría General del Estado para que se enfoque también en su función asesora, con el fin de mitigar también actos de corrupción.

Se reconocen los esfuerzos de los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública orientados a simplificar los procedimientos, así como a actualizar, mantener y aprovechar las herramientas informáticas ya que ello contribuye a que los procedimientos de contratación pública se ejecuten con eficiencia, eficacia y, sobre todo, transparencia, a lo largo de todas sus fases -preparatoria, precontractual, suscripción, contractual y de evaluación-. Confiamos en que todos los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública mantengan su compromiso y la convicción de que las compras públicas en el Ecuador cumplan sus propósitos esenciales.

El Ecuador no necesita una nueva carrera de reformas necesita una política regulatoria seria, estable y técnicamente depurada, solo así será posible proteger los recursos públicos sin convertir la gestión estatal en un laberinto para el servidor honesto y en un sistema incierto para el proveedor legítimo. La transparencia no se construye únicamente con prohibiciones, también se construye con claridad, coherencia y capacidad de ejecución

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre Andrade, D. F. La política de transparencia en las compras públicas en Ecuador (2017-2023).
- Alejos Guzmán, O. (2025). Regulación responsiva y contratación pública. *THĒMIS – Revista de Derecho*, (87), 63–83. <https://doi.org/10.18800/hemis.202501.004>
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2016). *Informe para el segundo debate del Proyecto de Ley Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública*.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2017, marzo 20). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial Suplemento No. 966.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2025, octubre 7). *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial Cuarto Suplemento No. 140.
- Chicaiza Barahona, D. V., & Carriel Núñez, W. A. (2025). Evolución de los procesos de compras públicas en Ecuador durante los periodos 2007 – 2025. *Código Científico Revista de Investigación*, 6(E2), 347–376.
- Contraloría General del Estado. (s. f.). Reporte de control público: Falencias recurrentes en la gestión de los recursos públicos durante la emergencia sanitaria. <https://www.contraloria.gob.ec/EmergenciaSanitaria/Covid19/Informes>
- Contraloría General del Estado. (s. f.). Gestión de control durante la emergencia sanitaria COVID-19. Recuperado el 3 de marzo de 2026, de <https://www.contraloria.gob.ec/EmergenciaSanitaria/Covid19>
- Contraloría General del Estado. (s. f.). *Millones de perjuicio en complejo judicial*. Recuperado el 13 de enero de 2026, de <https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/CGENoticias/23317>
- Contraloría General del Estado. (s. f.). *USD 2 450 millones se pagó en exceso en cinco proyectos estratégicos*. Recuperado el 13 de enero de 2026, de <https://www.contraloria.gob.ec/CentralMedios/PrensaDia/20933>.

- Corte Constitucional del Ecuador. (2025). *Sentencia No. 52-25-IN/25*. Registro Oficial.
- CHUNGANDRO, Lagla; DEL CARMEN, Fanny. *Análisis de la Contratación Directa en el sector público en materia de seguros, con empresas aseguradoras del Estado*. 2016.
- Decreto No. 1515 (DISPOSICIONES DE CONTRATACIÓN PARA LA ADQUISICIÓN Y ARRENDAMIENTO, DE BIENES Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS, RELACIONADAS CON EL CUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE VIGENCIA TECNOLÓGICA), publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 5 de 31 de mayo de 2013.
- Díaz, J. F. (2016). *Las resoluciones del SERCOP* [Paper universitario]. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Expreso. (2023, junio 14). Ministro de Salud dice que mandó a curso de compras públicas. <https://www.expreso.ec/actualidad/politica/ministro-salud-dice-mando-curso-compras-publicas-182341.html>
- Grün, Ernesto, Derecho y caos: sobre la actual y futura evolución del Derecho, Revista Telemática de Filosofía del Derecho, Nro. 3, 1999/2000
- Guashpa Vargas, M. V. (2024). La responsabilidad de la persona jurídica en el delito de peculado, caso: “Adquisición de las pruebas PCR” (Master's thesis, Quito: Universidad de las Américas, 2024).
- Guzmán, O. A. (2025). Regulación responsiva y contratación pública. THEMIS Revista de Derecho, (87), 63-83.
- Ley del Sistema Ecuatoriano de la Calidad publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 26 de 22 de febrero de 2007.
- López, C., Zelaya, D., & Rubio, M. A. (2021, 31 de mayo). Bolsas para cadáveres del Hospital Los Ceibos / COVID-19. Observatorio Anticorrupción Ecuador. <https://www.observatorioanticorrupcion.ec/casos-de-corrupcion/bolsas-para-cadaveres-del-hospital-los-ceibos-covid-19>

- Maryanski, A., Turner, J.H. An Approach to Evolutionary Sociology and its Implications for Theorizing on Socio-Cultural Evolution. *Köln Z Soziol* 76, 351–389 (2024).
- Noboa, A. (2020, 5 de mayo). La emergencia: el escenario caótico de las compras públicas. *Primicias*, de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/emergencia-compras-publicas-iess/>
- Observatorio Anticorrupción. (s. f.). *Caso mascarillas COVID-19*. Recuperado el 13 de enero de 2026, de <https://www.observatorioanticorruptcion.ec/casos-de-corrupcion/caso-mascarillas-covid-19>
- Primicias. (2025, mayo 29). Secretario Jurídico: Reforma económico-urgente de compras públicas y contratación en SERCOP. <https://www.primicias.ec/politica/secretario-juridico-reforma-economico-urgente-compras-publicas-contratacion-sercop-97564/>
- Primicias. (2020, abril 8). 14 detenidos por sobrepeso en hospital de Guayaquil. <https://www.primicias.ec/noticias/lo-ultimo/14-detenidos-sobrepeso-hospital-guayaquil/>
- Primicias. (2021, mayo 19). Contraloría glosa pruebas COVID al Municipio de Quito. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/contraloria-glosa-pruebas-covid-municipio-quito/>
- Primicias. (2025, 27 de enero). Sistema de compras públicas del Sercop lleva tres días en “mantenimiento” mientras proveedores reclaman. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/economia/contratacion-publica-fallas-pagina-sercop-mantenimiento-proveedores-reclaman-88369/>
- Procuraduría General del Estado. (2008, agosto 19). *Oficio No. 02539*. Procuraduría General del Estado. (2008, septiembre 4). *Oficio No. 02988*. Procuraduría General del Estado. (2017, abril 17). *Oficio No. 10210*.
- Resolución No. R.E-SERCOP-2022-0130 de 27 de octubre de 2022, Estrategia Nacional de Compras Públicas Sostenibles del Ecuador, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 232 de 18 de enero de 2023.
- Secretaría General Jurídica de la Presidencia de la República. (2009, 24 de marzo). Oficio circular No. 4258-SGJ-09-943 dirigido a los miembros del Gabinete Presidencial. Presidencia de la República.

- Servicio de Acreditación Ecuatoriano. (s. f.). Solicitud de verificación de certificados y/o reportes ingresados al sistema ECUAPASS. Ecuador - Guía Oficial de Trámites y Servicios. <https://www.gob.ec/sae/tramites/solicitud-verificacion-certificados-reportes-ingresados-al-sistema-ecuapass>.
- Servicio de Acreditación Ecuatoriano. (s. f.). Acreditación inicial. Ecuador - Guía Oficial de Trámites y Servicios. <https://www.gob.ec/sae/tramites/acreditacion-inicial>.
- Servicio de Acreditación Ecuatoriano. (2024, 31 de julio). Historia. <https://www.acreditacion.gob.ec/historia/>
- Servicio Nacional de Contratación Pública. (2020). Recomendaciones y disposiciones por la emergencia sanitaria. Portal de Compras Públicas del Ecuador. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/recomendaciones-y-disposiciones-por-la-emergencia-sanitaria/>
- Servicio Nacional de Contratación Pública. (2020a, marzo 23). *Resolución No. 104. Registro Oficial* Suplemento No. 461.
- Servicio Nacional de Contratación Pública. (2020b, abril 9). *Resolución No. 105. Registro Oficial* Suplemento No. 490.
- Servicio Nacional de Contratación Pública. (2020c, julio 29). *Resolución No. 106. Registro Oficial* Suplemento No. 832.
- Servicio Nacional de Contratación Pública. (2020d, agosto 25). *Resolución No. 107. Registro Oficial* Suplemento No. 919.
- Servicio Nacional de Contratación Pública. (2025). Informe de rendición de cuentas 2024. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2025/08/Informe-Rendicion-de-Cuentas-Version-Final-1716-140820251.pdf>.
- Servicio Nacional de Contratación Pública. (2025, noviembre 25). *Resolución No. R.E-SER-COP-2025-0154. Registro Oficial*.
- Grün, E. (1999/2000). Derecho y caos: sobre la actual y futura evolución del Derecho. *Revista Telemática de Filosofía del Derecho*, (3), 31–36.
- Real Academia Española. (s. f.). *Evolucionar*. En *Diccionario de la lengua española* (23.ª ed., versión en línea). Recuperado el 13 de enero de 2026, de <https://dle.rae.es/evolucionar>
- Gamboa Poveda, J., Puente Tituaña, S. P., & Vera Franco, P. Y. (2016). Importancia del control interno en el sector público. *Revista Publicando*, 3(8), 487–502.

FIN DE LA TEOCRACIA EN IRÁN

Pablo Javier Barragán Ordóñez



El presidente estadounidense Donald Trump se anota una nueva victoria en el escenario internacional. La iniciativa de eliminar a Alí Jamenei, el ex presidente Mahmoud Ahmadinejad y parte de su Alto Mando Militar confirma y ratifica la decisión de la Casa Blanca de borrar del tablero geopolítico global a las amenazas que constituyen líderes autoritarios y genocidas. El pasado 28 de febrero fue el turno de Jamenei en Irán. Los ataques confirmaron la muerte del jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas, el general Abdorrahim Musaví, del ministro de Defensa Aziz Nasirzadeh, general Mohammad Pakpur y del secretario del Consejo de Defensa, Ali Shamjani, lo que dejó a la conducción militar iraní literalmente defenestrada.

Al margen de toda pasión o emoción que constituye el hecho político en Teherán, visto en su justa medida el balance inicial de la Operación Militar Especial de Estados Unidos e Israel es ampliamente positiva en favor de los derechos humanos, género femenino, activistas sociales y políticos que fueron víctimas de Jamenei y su camarilla. La comunidad internacional exige paz y la aplicación del derecho internacional, pero no se puede pedir paz mientras se calla ante la opresión. 40.000 personas murieron reclamando libertad, pero el silencio ensordecedor - cómplice de la pasividad no abogó por ellos. Es conocido que en Irán oprimen a las mujeres; algo increíble, se prohíbe hablar de “la mujer”.

En ese marco, la eliminación del líder teocrático obedece a parte de la agenda de Política Exterior de Estados Unidos para Medio Oriente. Por otra parte, en innumerables ocasiones Washington ha afirmado y demostrado que Teherán financia grupos terroristas como Hezbolá, Hihad y Hamás. Un problema que genera inestabilidad polí-

tica e inseguridad para la región y el mundo por el desplazamiento masivo de personas.

¿Qué controlaba el líder Supremo Alí Jamenei?

Según el Servicio de Investigación del Congreso, Consejo Europeo de Relaciones Exteriores y Consejo de Relaciones Exteriores CFR, el líder iraní controlaba, nombraba y presidía:

1. Consejo Supremo de Seguridad Nacional
2. Función Judicial
3. Guardia Revolucionaria
4. Gabinete de Gobierno
5. Consejo de Conveniencia
6. Fuerzas Armadas
7. Parlamento y Asamblea de Expertos

En ese panorama, ¿cuál es la responsabilidad política del presidente? Ninguna, puesto que Jamenei se desempeñaba como líder moral y supremo de Irán, convirtiendo a un país en una teocracia absolutista, totalitaria y sangrienta. A decir del secretario de Estado de Estados Unidos Marco Rubio, Teherán ha sido gobernado por “lunáticos”, fundamentalistas.

Durante la guerra de junio de 2025 debido a los ataques de Estados Unidos e Israel la ausencia del ayatolá Alí Jamenei de tres semanas de la vida pública fue evidente debido a su edad, enfermedad y el riesgo de un ataque selectivo en su contra.

Mientras ejercía el cargo autorizó la ejecución de miles de presos políticos y emitió la infame fatwa que condenaba a muerte al novelista Salman Rushdie.

- Abogado & Máster en Relaciones Internacionales.
- Premio Especial en el VII Concurso “Terminemos el Cuento” convocado por la Unión Latina, Embajada de España, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Educación.
- Invitado al Curso de Litigación Oral, organizado por la American Bar Association - Estados Unidos.
- Diplôme d’Études en Langue Française, par la République Française, Ministère de l’Éducation Nationale, de l’Enseignement Supérieur et de la Recherche, Sèvre-France.
- Estudios en Política, Historia, Literatura Rusa en la Federación de Rusia, Moscú.
- Jefe de la Unidad de Patrocinio Judicial, Ministerio del Interior.
- Asesor Jurídico de la Dirección Nacional de Talento Humano del Consejo Nacional Electoral.
- Docente de Geopolítica y Realidad Nacional en la Escuela Superior Militar “Eloy Alfaro”.
- Instructor de Geopolítica contemporánea en la Universidad de las Fuerzas Armadas – ESPE.
- Profesor de Maestría en Geopolítica contemporánea en la Academia de Guerra del Ejército – Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE.
- Autor del libro “Realpolitik. El orden mundial detrás del conflicto en el este de Ucrania” publicado bajo el sello Editorial Planeta.



Pablo Barragán Ordóñez



Operación Furia Épica - Operación Rugido del León

La Operación Militar Especial denominada por el Departamento de Defensa de Estados Unidos como Operación Furia Épica y por las Fuerzas de Defensa de Israel como Operación Rugido del León se enfocó en eliminar la mayor amenaza a la estabilidad regional y a la seguridad de sus países; una amenaza existencial al evitar que el país persa convertido en un régimen teocrático desarrolle un arma nuclear. Al igual que en la liberación de Venezuela de la dictadura de Chávez y Maduro, la operación militar en Teherán se centró en sus mayores líderes y en puntos neurálgicos de su defensa. Es evidente que pese a la eliminación sistemática de las principales figuras de poder el régimen se aferra en el control de las estructuras estatales convirtiendo engorroso un cambio abrupto en la administración teniendo en

cuenta la censura, el acoso y la represión social que se ha recrudecido con los líderes provisionales que lideran Irán. En ese panorama la sociedad civil se ve imposibilitada de recuperar las riendas del poder debido a las dinámicas fundamentalistas de la teocracia iraní que gobierna Teherán.

Si bien es cierto que la mayor parte del trabajo está hecho es necesario que el pueblo iraní decida y construya su modelo de gobierno en democracia, libertad, paz y seguridad. En el caso de Venezuela el co-gobierno y la cooperación de la presidenta encargada Delcy Rodríguez ha facilitado la transición previa estabilización política de los principales poderes del Estado. La dificultad y complejidad que representa la guerra en Irán indudablemente afecta y repercute en la región por los bandos a favor y en contra de la ofensiva estadounidense – israelí. El hecho más complejo es la expansión de la guerra a todo Oriente Medio por las represas-

lias del régimen iraní a Estados Unidos, Israel y sus aliados; en concreto embajadas e industrias del petróleo y gas natural que se concentran en la región.

Teherán deberá dismantelar todas las estructuras que socavan las libertades y la democracia de forma paulatina y consistente para estar a la plenitud de sus capacidades.

Retomando la perspectiva de guerra, la administración Trump junto al gobierno de Israel está decidida a destruir la industria de drones, misiles y la armada iraní. ¿Los agravios pendientes? En su orden:

1. La toma de rehenes en la embajada estadounidense en Teherán en 1979.
2. El atentado contra marines en Beirut en 1983 que dejó 241 muertos.
3. Los ataques con explosivos improvisados contra soldados en Irak.
4. El respaldo iraní a Hamás en los ataques del 7 de octubre de 2023.

La Operación Furia Épica es la continuación de la Operación Martillo de Medianoche, mediante la cual en junio de 2025 el presidente Trump autorizó y ordenó el bombardeo de las instalaciones nucleares iraníes en Fordow, Natanz e Isfahán. Con la medida Estados Unidos aniquila el programa atómico iraní y las capacidades para desarrollar misiles de mayor alcance. De acuerdo al Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales, Irán mantenía al momento de los ataques 400 kilogramos de uranio enriquecido al 60%, a un paso técnico del grado necesario para fabricar armas, además de poseer el mayor arsenal de misiles balísticos y drones de todo Medio

Oriente. Definitivamente, una amenaza a la seguridad regional.

Fuentes oficiales afirmaron que luego de la operación de junio Martillo de Medianoche, Irán continuó: “reforzando, produciendo y ocultando” sus capacidades, a la vez que, mantuvo el adiestramiento y armamento de milicias en la región.

El presidente Trump resaltó que: “La hora de su libertad está cerca. [...] Cuando hayamos terminado, tomen el control de su gobierno. Probablemente sea su única oportunidad en generaciones”. Además reconoció el costo humano que la operación podría implicar para su país: “Es posible que se pierdan las vidas de valientes héroes estadounidenses y que tengamos bajas. Eso suele ocurrir en la guerra. Pero no lo hacemos por ahora, lo hacemos por el futuro, y es una misión noble”; mientras que, el primer ministro israelí afirmó que la acción conjunta: “creará las condiciones para que el valiente pueblo iraní tome su destino con sus propias manos”.

Cabe resaltar que, Estados Unidos e Israel no envían tropas a Irán, no obstante, mantienen sus operaciones aéreas, marítimas. En esos esfuerzos de guerra en la región cabe resaltar el interés y preocupación de países como Francia, Reino Unido y Turquía que han reforzado sus medidas para repeler ataques en sus bases militares.

Estados Unidos, aliados y efectos colaterales

Los principales aliados de las operaciones militares de Estados Unidos e Israel son Reino Unido y Francia. A ese Grupo de Cooperación Estratégica se ha sumado Alemania. La alianza militar prevé contrarrestar las represalias a sus connacionales, embajadas y buques mercantes y petroleros en la zona, especialmente

en el Estrecho de Ormuz; el cual se ha cerrado por completo debido a las hostilidades causando preocupaciones en los desabastecimientos tanto de petróleo y gas natural a Occidente, hecho que desemboca en el incremento de la inflación a escala global.

El conflicto bélico ya se ha extendido al Líbano, Siria y donde el apoyo en favor de Irán es más amplio. En esa medida los países en conflicto son: Israel, Qatar, Kuwait, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudita, Irak, Jordania, Omán, Bahrein, Yemen.

En esas circunstancias, Estados Unidos debe coordinar sus esfuerzos con sus aliados en Europa y Asia para pacificar Medio Oriente y desarrollar planes de acción conjuntos para los probables escenarios de sucesión por la muerte de Alí Jemenei y sus posibles consecuencias como el estallido de disturbios masivos en Irán, la posible toma de rehenes por parte de Irán o sus aliados, entre otros.

Impacto económico - energético global

Una quinta parte del petróleo mundial transita por la zona de guerra. Debido al conflicto bélico el precio del barril de petróleo crudo Brent ha venido oscilando en 100 dólares. De igual forma, el traslado de los hidrocarburos (15-20 millones de barriles diarios – 20% mundial) y gas natural por el Estrecho de Ormuz pone en riesgo la estabilidad energética de Europa debido a la suspensión de los envíos. A ello se le agrega el aumento de la inflación como efecto inmediato de las hostilidades en Irán. En cuanto a las principales bolsas de valores del mundo han caído, miles de vuelos han sido cancelados debido a las restricciones del uso del

espacio aéreo, el empleo de nuevas rutas y el incremento del precio del petróleo. En síntesis, se prevé recesión prolongada a nivel mundial.

Por ello la ruta marítima del Ártico se convierte en urgente para el comercio occidental y el control por parte de Estados Unidos debido al deshielo permanente. En ese contexto se podría prever la toma de hecho – por la fuerza de Groenlandia dependiendo del desarrollo de la guerra Medio Oriente.

En cuanto a China y Rusia no brindarán apoyo vital en tropas y equipamiento militar a Teherán debido a que principales prioridades en seguridad nacional se concentran en Taiwán (China) – Proyecto de la Ruta y de la Seda y Donbás (Rusia).

En cuanto al Ecuador, país petrolero, no se beneficiará de los precios altos del barril del petróleo. Ecuador sólo extrae 452 mil barriles por día, no ha aumentado producción debido a la falta de modernización de sus plantas y a los ojos del comercio internacional no es fiable. A ello debemos agregar que, vendemos petróleo, pero importamos cerca del 70% de derivados. ¡Insólito!

En cuanto a las exportaciones de banano para Ecuador el Medio Oriente es el 4to, lo que representa el 15% de las exportaciones, principalmente a: Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Barhein. Según José Antonio Hidalgo, director de la Asociación de Exportadores de Banano de Ecuador 2.62 millones de cajas de banano mensuales, esto es, 27.64 millones de dólares se exportan a dicha región en disputa.

Sucesión del poder

Luego de la muerte del líder iraní se perfilan algunos personajes como el ayatolá Alireza Arafí, miembro del Consejo de Guardianes

y de la Asamblea de Expertos; Hojjat-ol-Eslam Mohsen Qomi, asesor de Jamenei; el ayatolá Mohsen Araki, miembro de la Asamblea de Expertos; el ayatolá Gholam Hossein Mohseni Ejei, jefe del poder judicial iraní; y el ayatolá Hashem Hosseini Bushehri. En ese grupo de candidatos se suman Mohammad Baqr Qalibaf presidente del parlamento, Ali Shamkhani jefe del Consejo de Defensa, Ali Larijani presidente de la Comisión Suprema de Seguridad Nacional, Mojtaba Jamenei, Hassan Jamenei, Mohammad Mirbagheri y uno de los hijos del ayatolá Alí Jamenei depuesto. Entre esa amplia gama de candidatos Irán deberá decidirse por una figura moderada que goce de la anuencia estadounidense para estabilizar política y económicamente Irán.

A cuarenta y ocho horas de las operaciones especiales Furia Épica - Operación Rugido del León, Teherán designó al frente de la Guardia Revolucionaria a Ahmad Vahidi, líder militar prófugo de la justicia argentina acusado de la voladura de la AMIA. Según el experto argentino Marcos Gava, el fiscal Nisman lo consideraba uno de los ideólogos del ataque terrorista perpetrado en 1994 en Argentina.

Finalmente, ante ese escenario de posibilidades no se descarta el regreso de la monarquía persa en la persona del príncipe Reza Pahlavi, hijo del Sha, depuesto en 1979.

Transición a la democracia - Perspectivas

Según analistas el complejo sistema burocrático-administrativo que el líder iraní Alí Jamenei construyó no ha caído con él; su muerte no necesariamente implica un cambio de régimen, pero indudablemente se constituye en un escenario de incerti-

dumbre política [La Guardia Revolucionaria mantiene su estructura operativa] e inestabilidad regional en la cual se fortalece Israel como potencia militar y puede configurar un nuevo mapa con un protagonismo central de Arabia Saudita, el principal rival regional de Irán.

La comunidad de inteligencia requiere modernizarse y ampliar sus redes de contactos por medio de la cooperación interestatal a fin de advertir posibles nuevas amenazas a la seguridad regional. Asimismo, se convertirá imperioso desarrollar planes para aumentar la cobertura de defensa marítima, aérea y de misiles en el Golfo Pérsico y el Levante. El Departamento de Defensa debe fortalecer las redes de defensa aérea y de misiles, así como los despliegues marítimos en toda el área de responsabilidad del Comando Central de EE. UU.

De igual manera, la gestión en la transición a la democracia en Irán debe tener contar con medidas realistas que respalden las perspectivas a largo plazo. Además, se debe apoyar iniciativas y proyectos para reconstruir el tejido social iraní y brindar apoyo financiero y técnico a la sociedad civil y los medios de comunicación independientes. Finalmente, se deben desarrollar planes operativos para disuadir una posible escalada iraní, así como mensajes que reafirmen los compromisos y la importancia de la defensa, el comercio y las cadenas de suministro mundiales que transitan por la zona en guerra.

Como antesala de todo lo expuesto, se debe lograr la reapertura del estrecho de Ormuz la cual se prevé en un mediano plazo debido a las fuertes represalias de Irán a Estados Unidos e Israel en sus principales centros energéticos e instalaciones diplomáticas

FORMALIDAD, TÉCNICA Y LEGALIDAD: TRINOMIO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LOS ÓRGANOS COLEGIADOS

Jairo Augusto Jarrín Farías

Resumen

El funcionamiento de los órganos colegiados no puede reducirse a la suma de voluntades individuales ni a la mera observancia ritual de un reglamento. En el derecho público contemporáneo, la validez y eficacia de sus decisiones dependen de un equilibrio entre tres dimensiones complementarias: la formalidad procedimental, la técnica normativa y la legalidad competencial. Este trabajo sostiene que tales dimensiones conforman un trinomio indispensable para el correcto desempeño de los órganos colegiados, tanto en la administración pública como en el ámbito parlamentario. La formalidad garantiza que la deliberación sea ordenada, verificable e inclusiva; la técnica permite que los acuerdos y normas producidos sean claros, coherentes y ejecutables; y la legalidad asegura que la actuación del órgano se mantenga dentro de las competencias, procedimientos y fines constitucionalmente previstos. A partir del análisis del marco jurídico ecuatoriano —en especial la Constitución, la Ley Orgánica de la Función Legislativa, el Código Orgánico Administrativo y la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional—, complementado con doctrina sobre

derecho parlamentario y técnica legislativa, se demuestra que la ausencia o debilitamiento de cualquiera de estos tres elementos erosiona la legitimidad de la decisión colegiada. El estudio concluye que la calidad del acuerdo no depende únicamente del contenido material adoptado, sino también de la corrección del procedimiento, de la calidad técnica de la formulación y del respeto estricto al principio de legalidad.

Palabras clave: Órganos colegiados; técnica legislativa; derecho parlamentario; legalidad; quórum; deliberación.

Abstract

The functioning of collegiate bodies cannot be reduced to the mere aggregation of individual wills or to the ritual observance of procedural rules. In contemporary public law, the validity and effectiveness of their decisions depend on a balance among three complementary dimensions: procedural formality, normative technique, and legality of competence. This article argues that these dimensions constitute an essential triad for the proper performance of collegiate bodies in both public administration and parliamen-

tary settings. Formality guarantees that deliberation is orderly, verifiable, and inclusive; technique ensures that the agreements and norms produced are clear, coherent, and enforceable; and legality secures that the body acts within the scope of powers, procedures, and constitutional purposes assigned to it. Based on the Ecuadorian legal framework —particularly the Constitution, the Organic Law of the Legislative Function, the Organic Administrative Code, and the Organic Law on Jurisdictional Guarantees and Constitutional Control— and supported by scholarship on parliamentary law and legislative drafting, this study shows that the absence or weakening of any of these three elements undermines the legitimacy of collegiate decision-making. The article concludes that the quality of a collegiate act does not depend solely on its substantive content, but also on procedural correctness, technical quality, and strict adherence to the principle of legality.

Keywords: *Collegiate bodies; legislative drafting; parliamentary law; legality; quorum; deliberation.*

INTRODUCCIÓN

Los órganos colegiados ocupan un lugar central en el Estado constitucional en el Ecuador. Su presencia se verifica en parlamentos, consejos administrativos, comisiones, directorios, tribunales no jurisdiccionales, consejos universitarios y múltiples instancias de decisión pública. La colegialidad se justifica porque distribuye poder, pluraliza la deliberación y reduce el riesgo de arbitrariedad individual. Sin embargo, esa ventaja institucional no opera por sí sola. Un órgano colegiado puede reunir a varios integrantes y, aun así, producir decisiones inválidas, ineficaces o materialmente defectuosas si no cuenta con reglas de funcionamiento estables y con estándares técnicos adecuados.

La Constitución de la República del Ecuador dispone que la Función Legislativa se ejerce por la Asamblea Nacional y prevé, además, que el máximo órgano de la administración legislativa esté integrado por la Presidencia,

- Abogado de los Juzgados y Tribunales de la República del Ecuador, con amplia trayectoria en Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa. Es Máster Universitario en Propiedad Intelectual y Derecho de las Nuevas Tecnologías por la Universidad Internacional de La Rioja (España), con trabajo de fin de máster publicado sobre el modelo de utilidad como incentivo a la innovación en países en vías de desarrollo. Ha desempeñado cargos técnicos y de alta responsabilidad en la Asamblea Nacional del Ecuador, ejerciendo la relatoría en diversas comisiones especializadas permanentes y en órganos de fiscalización y control político, así como en entidades del sector público vinculadas a educación superior, ciencia, tecnología y derechos intelectuales. Cuenta con experiencia docente y de capacitación en materia de juicio político y control parlamentario, y es miembro de redes profesionales especializadas en estudios legislativos.



Jairo Augusto Jarrín Farías

las dos Vicepresidencias y cuatro vocales elegidos entre distintas bancadas (Constitución de la República del Ecuador [CRE], arts. 118 y 122). Asimismo, la propia Constitución establece que la Asamblea se regirá por la ley correspondiente y su reglamento interno (CRE, art. 126); la Ley Orgánica de la Función Legislativa [LOFL] desglosa el texto constitucional y en sus artículos 6 y 21 establece las Comisiones Especializadas -Permanentes y Ocasionales- como órganos de construcción legislativa participativa, evaluación normativa y fiscalización especializada. En paralelo, el Código Orgánico Administrativo regula la organización y funcionamiento básico de los órganos colegiados de dirección, fijando reglas sobre integración, quórum, convocatoria y voto (Código Orgánico Administrativo [COA], arts. 53 a 60). Estas normas muestran que el ordenamiento no concibe la colegialidad como una informalidad democrática, sino como una estructura sometida a parámetros precisos, entes orgánicos fundamentales para la consecución de los fines y objetivos institucionales.

Este artículo plantea que el funcionamiento correcto de los órganos colegiados depende de un trinomio compuesto por formalidad, técnica y legalidad. La formalidad comprende las reglas sobre convocatoria, orden del día, quórum, debate, votación, motivación y documentación de lo actuado. La técnica alude a la calidad jurídica y lingüística de los proyectos, informes, acuerdos y actas. La legalidad exige que todo acto colegiado se produzca por órgano competente, conforme al procedimiento previsto y orientado a los fines constitucionales y legales. Sin ese trinomio, la colegialidad se degrada: se vuelve asambleísmo improductivo, burocracia opaca o simple cobertura para decisiones adoptadas al margen del derecho.

LA FORMALIDAD COMO GARANTÍA DE DE LIBERACIÓN VÁLIDA

En el lenguaje común, la palabra “formalidad” suele asociarse con rigidez o con exigencias meramente externas. En derecho público, en cambio, las formalidades cumplen una función de garantía. No son adornos del acto, sino condiciones para su validez, control y legitimidad. Esto resulta especialmente visible en los órganos colegiados, donde la decisión no nace de una voluntad unitaria previa, sino del encuentro reglado de varias voluntades institucionales.

El COA ecuatoriano dispone que los órganos colegiados se integran en número impar y con un mínimo de tres miembros, y que ejercen únicamente las competencias atribuidas en el acto de creación (COA, art. 54). También exige la designación de presidente, vicepresidente y secretario (art. 56), reconoce a los miembros el derecho a ser convocados oportunamente, a participar en el debate y a ejercer el voto con responsabilidad (art. 57), y establece que la instalación requiere al menos la mitad de los miembros y que las decisiones se adoptan por mayoría simple de los asistentes (art. 58). Finalmente, manda que exista convocatoria individual, con constancia en el expediente, al menos con un día de anticipación, acompañada del orden del día y de la documentación respectiva (art. 59). Este conjunto normativo demuestra que la validez del acuerdo colegiado descansa en una secuencia formal comprobable.

En el ámbito parlamentario, la exigencia formal es todavía más rigurosa. La Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) prevé para el Consejo de Administración Legislativa convocatorias ordinarias con al menos veinticuatro horas de anticipación, extraordina-

rias con al menos tres horas, orden del día publicado, tiempo máximo de antelación para solicitar modificaciones del orden del día, quórum de instalación de cuatro miembros y decisiones adoptadas con igual número de votos, además de voto dirimente de la Presidencia en caso de empate; similares disposiciones para el caso de las Comisiones Especializadas (LOFL, arts. 15, 26 y 129). Estas reglas evidencian que la deliberación institucional no puede organizarse improvisadamente. En órganos de alta relevancia, la formalidad es un presupuesto de transparencia y de igualdad entre quienes deliberan.

La doctrina parlamentaria coincide en que el derecho parlamentario regula precisamente la organización y el funcionamiento de las cámaras y de sus órganos, mientras que la técnica legislativa se ocupa de la adecuada elaboración de la ley (Guevara Saltos, 2010). La distinción es importante: la calidad del producto normativo depende, en parte, de la corrección de su procedimiento de formación. No basta redactar bien; hay que deliberar bien. Aquí destaca la importancia de los órganos y personal asesor; éstos cumplen un rol estructural en el funcionamiento de los órganos colegiados, pues actúan como un puente entre la deliberación política y la correcta conformación técnico-jurídica de la decisión. Su intervención no sustituye la voluntad del órgano ni desplaza la responsabilidad de quienes deciden, pero sí contribuye a ordenar el debate, a identificar límites competenciales, a advertir inconsistencias normativas y a traducir las decisiones adoptadas en textos técnicamente adecuados. La existencia de equipos asesores especializados permite que la deliberación se desarrolle

sobre información completa, argumentos jurídicamente fundados y alternativas normativas viables, reduciendo el riesgo de decisiones improvisadas o deficientemente formuladas. El asesoramiento técnico no constituye un elemento accesorio del procedimiento parlamentario, sino una condición para que la deliberación colegiada se exprese en actos claros, coherentes y compatibles con el ordenamiento jurídico.

En este contexto, el control formal de constitucionalidad no puede ser una revisión secundaria. La LOGJCC dispone que, en materia de publicidad, el control formal verificará que las propuestas sometidas a debate y votación, así como sus modificaciones, sean conocidas por todas y todos los asambleístas (Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional [LOGJCC], art. 115). Esta previsión transforma la publicidad en una exigencia de validez y no en una mera recomendación de buena práctica.

La jurisprudencia constitucional ecuatoriana reciente refuerza esta idea. En 2025, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de la Ley Orgánica de Solidaridad Nacional por vicios de procedimiento, al considerar vulnerados la unidad de materia y el trámite aplicable, y también declaró inconstitucional un decreto-ley por contravención insubsanable al procedimiento del artículo 140 de la Constitución (Corte Constitucional del Ecuador, sentencias No. 51-25-IN/25 y No. 94-24-IN/25). La lección es clara: en el Estado constitucional, la forma no es prescindible. La violación del procedimiento puede arrastrar la invalidez íntegra del acto normativo.

LA TÉCNICA COMO CONDICIÓN DE CALIDAD Y OPERATIVIDAD

La segunda pieza del trinomio es la técnica. La doctrina ecuatoriana ha descrito la técnica legislativa como una herramienta destinada a facilitar y optimizar el trabajo parlamentario, procurando que las leyes estén correctamente redactadas y guarden unidad y coherencia con el ordenamiento jurídico (Santillán, 2018). El Manual de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional añade una idea decisiva: la redacción clara y correcta de las leyes es una condición necesaria de su eficacia y la creación normativa exige distinguir entre decisión política y técnica legislativa. La primera se refiere al contenido; la segunda, a la forma jurídica adecuada para expresarlo.

Trasladada a los órganos colegiados, la técnica no se limita al momento final de redacción de una ley. Abarca la preparación las etapas previas de socialización -o consulta prelegislativa- con los actores ciudadanos, academia, etc., desarrollo de informes, el diseño del orden del día, la presentación de mociones, la construcción argumentativa de las decisiones, la motivación del acuerdo, la elaboración del acta y la articulación del texto con el resto del sistema jurídico. Un órgano colegiado puede cumplir formalmente con el quórum y votar regularmente, pero producir un acto defectuoso si el texto aprobado es oscuro, contradictorio, ambiguo o incongruente con normas superiores.

La importancia de la técnica ha sido subrayada por Vidal Marín al señalar que la finalidad esencial de la técnica legislativa es evitar la confusión normativa, la no cognoscibilidad del derecho y, en último término, proteger la seguridad jurídica (Vidal Marín, 2013). Desde esta perspectiva, la técnica no es un lujo de juristas ni un momento accesorio posterior a la decisión política. Es la mediación que permite

que la voluntad del órgano se transforme en una regla comprensible, ejecutable y controlable.

Nuevamente, se ve la necesidad de una adecuada asesoría. En la experiencia legislativa ecuatoriana, la Unidad de Técnica Legislativa fue concebida precisamente para acompañar el proceso de creación normativa y proveer informes no vinculantes sobre afectación de normas vigentes, lenguaje, impacto de género y costos de implementación (Santillán, 2018). Este diseño institucional revela una verdad de fondo: la deliberación política necesita soporte técnico permanente. Cuanto más compleja es la materia, más indispensable se vuelve la asistencia especializada para reducir inconsistencias y anticipar efectos jurídicos y administrativos.

La técnica también se manifiesta en el registro de lo actuado. La Ley 40/2015 de España, útil como derecho comparado, atribuye al secretario del órgano colegiado la función de velar por la legalidad formal y material de sus actuaciones y de garantizar que se respeten las reglas de constitución y adopción de acuerdos (Ley 40/2015, art. 16). Asimismo, exige que de cada sesión se levante un acta que identifique asistentes, orden del día, circunstancias de tiempo y lugar, puntos principales de la deliberación y contenido de los acuerdos (art. 18). Aunque se trate de otra jurisdicción, la regla expresa una racionalidad general: sin una técnica mínima de documentación, el acuerdo colegiado pierde trazabilidad, dificulta su impugnación y debilita la responsabilidad institucional.

LA LEGALIDAD COMO LÍMITE Y FUNDAMENTO DE LA DECISIÓN COLEGIADA

La tercera dimensión del trinomio es la legalidad. En el orden constitucional ecuatoriano, las instituciones del Estado y quienes ejercen



potestad estatal solo pueden actuar dentro de las competencias y facultades atribuidas por la Constitución y la ley (CRE, art. 226). Además, la administración pública se rige por principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, coordinación, planificación, transparencia y evaluación (CRE, art. 227). Estos mandatos no describen simplemente un ideal administrativo; estructuran el campo de validez de toda actuación colegiada.

La legalidad posee, al menos, tres proyecciones en el funcionamiento de los órganos colegiados. La primera es orgánica: el órgano solo puede pronunciarse sobre materias comprendidas en su competencia. La segunda es proce-

dimental: la competencia debe ejercerse mediante el cauce previsto. La tercera es teleológica: aun siendo competente y siguiendo el procedimiento, el órgano no puede desviar su actuación de los fines públicos establecidos por el ordenamiento. Desde esta óptica, la legalidad articula a la formalidad y a la técnica: convierte a ambas en exigencias jurídicas y no en simples recomendaciones organizativas.

El COA refuerza este planteamiento cuando dispone que los órganos colegiados adoptarán sus decisiones sobre la base de informes técnicos, económicos y jurídicos provistos bajo responsabilidad de los órganos de ejecución y asesoría, y cuando prohíbe que conozcan y resuelvan recursos de impugnación en vía administrativa (COA, art. 55). El legislador ecuatoriano

no dejó la calidad y el alcance de la decisión a la libre improvisación del órgano. Por el contrario, predeterminó apoyos técnicos y límites funcionales que aseguren la calidad de sus productos y por antonomasia el cumplimiento de sus fines.

En el plano parlamentario, la legalidad se expresa también en la necesidad de que el órgano se someta a la ley y al reglamento interno, según manda la Constitución (art. 126). La LOFL, además, atribuye al CAL la adopción de decisiones administrativas orientadas a garantizar el funcionamiento idóneo, transparente y eficiente de la Asamblea Nacional, así como la definición motivada del carácter público o re-



servado de sus sesiones (LOFL, art. 14). La reserva, por tanto, no puede ser arbitraria: requiere fundamento. De igual manera, la posibilidad de modificar el orden del día, sesionar extraordinariamente o participar telemáticamente debe someterse a supuestos normativamente definidos.

Desde el derecho comparado, la Ley 40/2015 española confirma esta lógica al exigir que los órganos colegiados con efectos frente a terceros tengan normas de creación y funcionamiento publicadas oficialmente, y al prohibir que se delibere o acuerde sobre asuntos no incluidos en el orden del día, salvo urgencia declarada y presencia total de los miembros (Ley 40/2015, arts. 15 y 17). La legalidad del acuerdo requiere previsibilidad del procedimiento y publicidad suficiente de las reglas aplicables.

EL TRINOMIO COMO CRITERIO DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

Formalidad, técnica y legalidad no operan como compartimentos estancos. La forma-

lidad sin técnica degenera en ritualismo; la técnica sin legalidad puede producir textos impecables pero incompetentes; la legalidad sin formalidad dificulta probar que el acto fue adoptado conforme a derecho. El trinomio funciona, por tanto, como una matriz integrada de calidad institucional.

Aplicado a los órganos colegiados, este enfoque permite evaluar su rendimiento más allá del número de sesiones o del volumen de decisiones adoptadas. Un órgano funciona correctamente cuando convoca con antelación suficiente, proporciona información completa, delibera sobre asuntos previamente identificados, respeta el quórum, documenta fielmente sus acuerdos, se apoya en informes especializados, motiva sus decisiones y actúa dentro de su competencia. Cada una de estas exigencias remite a una dimensión del trinomio, pero solo la concurrencia de las tres asegura legitimidad sustantiva y procedimental.

De ahí que la modernización de los órganos colegiados no deba consistir únicamente en digitalizar sesiones o acelerar votaciones. La

virtualidad, por ejemplo, amplía posibilidades operativas, pero solo es compatible con el Estado de derecho si preserva identidad de los participantes, simultaneidad deliberativa, integridad documental y trazabilidad del voto. La propia Ley 40/2015 admite sesiones a distancia bajo estas garantías, y la LOFL contempla participación telemática en supuestos determinados. La innovación tecnológica, por consiguiente, no sustituye la formalidad ni la legalidad; exige rediseñarlas técnicamente. En el caso ecuatoriano, la virtualidad fue desarrollada acertadamente como respuesta a la crisis sanitaria de 2020 y, posteriormente, regulada mediante las reformas de noviembre de ese año y normativa secundaria específica, que limitaba su aplicación a situaciones excepcionales, caso fortuito, fuerza mayor u otros supuestos justificados. Sin embargo, en la práctica actual, su aplicación se ha desnaturalizado y ha generado un uso excesivo —y en muchos casos abusivo— de la figura, que ha pasado de ser una herramienta para garantizar la operatividad del órgano a convertirse en un mecanismo de elusión del cumplimiento de las obligaciones primarias de los parlamentarios (una suerte de “*bypass*” legal).

CONCLUSIONES

La colegialidad no es, por sí misma, una garantía suficiente de legitimidad. La decisión colectiva requiere una arquitectura jurídica que ordene la convocatoria, la deliberación, la votación, la motivación y la documentación del acuerdo.

La formalidad procedimental cumple una función de garantía democrática y jurídica. Reglas como el quórum, el orden del día, la convocatoria previa y el acta no constituyen cargas superfluas, sino presupuestos

para una deliberación válida, controlable y transparente.

La técnica legislativa y decisional es una condición de calidad institucional. Sin claridad, coherencia, lenguaje adecuado, motivación suficiente y articulación sistemática con el resto del ordenamiento, los acuerdos colegiados pierden eficacia y generan inseguridad jurídica.

El principio de legalidad integra y jerarquiza las demás exigencias. Los órganos colegiados solo pueden actuar dentro de la competencia atribuida, mediante los procedimientos previstos y al servicio de los fines públicos definidos por la Constitución y la ley.

El asesoramiento técnico cumple un rol estructural en los órganos colegiados, al articular la deliberación política con la correcta conformación jurídico técnica de la decisión, sin sustituir la voluntad ni la responsabilidad de quienes deciden. Contribuye a ordenar el debate y asegurar la coherencia normativa, permitiendo que la colegialidad se exprese en decisiones claras y compatibles con el ordenamiento jurídico.

La experiencia ecuatoriana confirma que los vicios formales no son inofensivos. El control constitucional del procedimiento legislativo y la regulación administrativa de los órganos colegiados demuestran que el incumplimiento de reglas de forma, publicidad o competencia puede producir la invalidez total del acto.

En consecuencia, formalidad, técnica y legalidad constituyen un verdadero trinomio para el funcionamiento de los órganos colegiados. Allí donde una de estas dimensiones se debilita, la colegialidad deja de ser una garantía de deliberación racional y se convierte en un espacio propenso a la opacidad, la arbitrariedad o la ineficacia.

BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). Constitución de la República del Ecuador. Quito: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2009). Ley Orgánica de la Función Legislativa. Quito: Asamblea Nacional.
- Asamblea Nacional del Ecuador. (2013). Manual de Técnica Legislativa. Quito: Asamblea Nacional.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2025). Sentencia No. 51-25-IN/25. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- Corte Constitucional del Ecuador. (2025). Sentencia No. 94-24-IN/25. Quito: Corte Constitucional del Ecuador.
- Ecuador. (2009). Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial.
- Ecuador. (2017). Código Orgánico Administrativo. Registro Oficial.
- Fernández Ramos, S. (2021). La transparencia de los órganos administrativos colegiados. Revista Española de la Transparencia, (13), 17-44.
- Guevara Saltos, E. P. (2010). La importancia del estudio del derecho parlamentario en la formación del legislador ecuatoriano (tesis de maestría). Universidad Internacional SEK, Quito.
- Jefatura del Estado de España. (2015). Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Boletín Oficial del Estado.
- Santillán, P. (2018). La técnica legislativa en el Parlamento ecuatoriano. Quito: Participación Ciudadana.
- Vidal Marín, T. (2013). Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y afectación del principio de seguridad jurídica. Teoría y Realidad Constitucional, (31), 323-350.



RED DE EXPERTOS PARLAMENTARIOS



Corporación para la Gestión del Conocimiento

Gesco es pionera en procesos de fortalecimiento y coordinación para la mejora de la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación con instituciones públicas y privadas, por medio de asesorías, consultorías y educación continua siendo actualmente un operador de capacitación dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones Profesionales.

Con la alianza con RED se trabaja en conjunto temas referentes a la educación y consultoría en procesos legislativos. Si desea saber más contáctenos.

Corporacion.gesco@hotmail.com
https://plataformagesco.com

RED: X:@ParlamentarioEc
Instagram: @ParlamentariosEc

DAMAS QUE LOGRAN LO IMPOSIBLE

Juliane Margaret Beate Koepcke, hija de padre y madre alemanes, nació en Lima en el año 54. Y su historia es única y quizás irreplicable. Era navidad y, en un vuelo doméstico, embarcó para visitar a su padre. En total, eran 92 pasajeros, incluyendo a su madre.

Cuando sobrevolaban la Amazonía, una voz, desde cabina, les pidió abrochar los cinturones de seguridad. Atravesaban una zona de intensas turbulencias. El avión se sacudía como metido dentro de una licuadora, las maletas caían de sus cubículos, golpeando a los pasajeros, y algo más: el avión descendía bruscamente.

Juliane miraba la cara de su madre, cruzada por el terror, y enseguida observó la hélice derecha del avión. Fue entonces cuando una luz cegadora atravesó el ala del avión y el compartimento de pasajeros quedó a oscuras. El avión empezó a caer, pero ahora de manera caótica, completamente virado sobre su costado. Enseguida, otro rayo cayó sobre el avión, y la nave explotó en pedazos.

Entre todos los restos que caían, estaba Juliane, viva, atada a su asiento, y al final cayó sobre la copa de los árboles. Estuvo inconsciente varias horas y, cuando despertó, estaba bajo su silla, en medio de la selva. Solo veía trozos del avión, maletas y algunos cuerpos despedazados. Juliane tenía algunas escoriaciones, y lo más serio, fue una fractura de clavícula.

Por suerte, de niña, Juliane había recibido algunas lecciones someras de su padre, de cómo sobrevivir en la selva. Y cuando vio un arroyo, decidió seguirlo: "El agua me llevará donde haya gente", sabía Juliane. En



algunas partes cruzó a nado, y los cocodrilos no la atacaron. Tuvo hambre, pero vio que los pájaros no comían unos frutos que estaban al alcance de la mano. "Los pájaros saben que son veneno", recordó Eliane.

Al final, Juliane fue encontrada por un grupo de cazadores que, tras diez horas en canoa, la pusieron en contacto con la civilización. Luego se descubrió que en la parte delantera del avión sobrevivieron 13 personas. Pero ninguna pudo vencer los peligros de la selva.

En el ajedrez, también, hay damas capaces de dejar recuerdos inolvidables



LA DAMA SE SACRIFICA PORQUE LA ÚNICA JUGADA QUE TIENE EL NEGRO ES RXD. Y BLANCO MATA CON TORRE EN H7



ESTUDIO DE LA GESTIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA EN EL ÁMBITO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Mónica Rocío Cushicóndor Quinga

Resumen

Este trabajo de investigación analiza a la ley como fuente del derecho administrativo, para ello se tomó como ejemplo a la Empresa Pública de Hidrocarburos EP PETROECUADOR, como empresa pública ecuatoriana de gestión en las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, regulada actualmente por la Ley Orgánica de Empresas Públicas y creada mediante Decreto Ejecutivo con el propósito de establecer no solo competencias, sino también su organización, que a lo largo de su historia se han determinado a través de leyes y decretos ejecutivos.

Se realizó una cronología histórica de la gestión realizada por PETROECUADOR como empresa estatal regulada por la Ley Especial No. 45; la creación de las empresas públicas: PETROAMAZONAS EP y EP PETROECUADOR mediante la expedición de los Decretos Ejecutivos No. 314 y 315, publicados en el Registro Oficial Suplemento No. 171 de 14 de abril

de 2010, en aplicación a las disposiciones de la Ley Orgánica de Empresas Públicas; hasta el 31 de enero de 2021, fecha en la cual mediante Decreto Ejecutivo No. 1221 publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 371 de 15 de enero de 2021, se dispuso la fusión por absorción de la Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos: PETROAMAZONAS EP, a la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP PETROECUADOR, dejando -a efectos de la Disposición Tercera del referido Decreto Ejecutivo- derogados los Decretos Ejecutivos No. 314 y 315.

Palabras clave: *Ley, decreto ejecutivo, hidrocarburos, empresa pública, fuente de derecho.*

Abstract

This research paper analyzed the law as a source of administrative law. For this purpose, the Empresa Pública de Hidrocarburos EP PETROECUADOR was used as an example. This Ecuadorian public company manages

hydrocarbon exploration and production activities. It is currently regulated by the Organic Law of Public Companies and created by Executive Decree. This purpose is to establish the origin and organization of the company, which throughout its history has been determined by laws and executive decrees.

A historical chronology will be provided of PETROECUADOR's management as a state-owned company regulated by Special Law No. 45; the creation of the public companies PETROAMAZONAS EP and EP PETROECUADOR, through the issuance of Executive Decrees.

Nos. 314 and 315, published in Official Gazette Supplement No. 171 of April 14, 2010,

in application of the provisions of the Organic Law on Public Companies; until January 31, 2021, when Executive Decree No. 1221, published in Official Gazette Supplement No. 371 of January 15, 2021, ordered the merger by absorption of the Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos, PETROAMAZONAS EP, into the Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP PETROECUADOR.

Keywords: *Law, executive decree, hydrocarbons, public enterprise, source of law.*

INTRODUCCIÓN

En primer lugar, es necesario establecer que se consideran –de manera general- como

Abogada y Doctora en Jurisprudencia por la Universidad Central del Ecuador, con licenciatura en Ciencias Políticas y Sociales; y maestrante en Derecho Administrativo con mención en Contratación Pública.

Experiencia de veinte años en la gestión jurídica dentro de sectores estratégicos del Estado, particularmente en el ámbito de los hidrocarburos, la energía y los recursos naturales no renovables.

Participación en distintos procesos institucionales en los que la normativa, la regulación y la aplicación del Derecho Administrativo han sido esenciales para garantizar el adecuado funcionamiento de las entidades del sector energético. En actividades de capacitación, conferencias y procesos de formación dirigidos a funcionarios públicos y sujetos de control. En la producción académica e investigativa con publicaciones como la revista institucional “Recurso – La revista hidrocarburífera del Ecuador”, de la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero.

Desempeño en responsabilidades directivas y de asesoría en instituciones como la Agencia de Regulación y Control Hidrocarburífero, PETROAMAZONAS EP y EP PETROECUADOR. En estas entidades ha desempeñado funciones vinculadas a la asesoría legal, la sustanciación de expedientes administrativos, la dirección jurídica, y procesos contractuales; así también, en funciones de asesoría jurídica, contribuyendo con el análisis, elaboración y revisión de instrumentos legales y contractuales que resultaron esenciales para la operatividad de una de las empresas petroleras más relevantes del Ecuador.



Mónica Cushicóndor Quinga

fuentes del Derecho, a la Constitución de la República, Tratados Internacionales, Leyes, Jurisprudencia, y Costumbre Administrativa, esta última, “salvo que se trate de la creación de derechos de los administrados frente a la administración”. (GORDILLO. p. 100).

Según el tratadista Libardo Rodríguez, en el “derecho administrativo colombiano la principal fuente es la ley, entendida en su concepción amplia y general, que se refiere a toda norma jurídica”. (RODRÍGUEZ. pp. 46 - 47). Dentro de esa concepción de la ley como fuente del derecho administrativo, el tratadista determina cuatro componentes:

- a. La Constitución Política;
- b. Los actos del Congreso;
- c. Los decretos del presidente de la república;
- d. Los actos de las demás autoridades administrativas.

En la legislación ecuatoriana “La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”. (Código Civil. 2005. Art.1), siendo la Asamblea Nacional la que aprueba como leyes, las normas generales de interés común (Constitución de la República del Ecuador. 2008. Art. 312), de ahí que es deber y responsabilidad de los ecuatorianos, “Acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente”. (Constitución de la República del Ecuador. 2008. Art. 83.1)

Se destaca que el Código Civil históricamente se ha mantenido en vigencia pese a

la expedición de nuevas Constituciones Políticas hasta llegar a la actual. “Frente a la inestabilidad y constante ruptura y nueva redacción de las constituciones, el Código Civil se mantuvo como el eje del sistema jurídico”. (AYALA. p. 18). De esta manera se puede tener una idea de que, pese a las motivaciones dogmáticas de las diferentes constituciones, las definiciones enmarcadas en el Código Civil se mantuvieron, incluyendo aquella establecida en el artículo 1, que define a la ley.

Partiendo de estas nociones y entendiendo que doctrinariamente la actividad estatal es el medio para conseguir el bienestar general de una nación, para desarrollar el caso de investigación planteado, se ha tomado como ejemplo la historia de gestión en el sector estratégico hidrocarburífero de PETROECUADOR desde su inicio como empresa estatal creada a través de una Ley Especial, hasta que mediante Decreto Ejecutivo retoma en el año 2021, su gestión de exploración y explotación de hidrocarburos; y, cierra el círculo en la cadena hidrocarburífera con una nueva EP PETROECUADOR fusionada.

Es necesario señalar como preámbulo que, mediante la expedición de la Ley de Hidrocarburos, promulgada por el presidente de la República, publicada en el Registro Oficial No. 322 de 01 de octubre de 1971, se delega a la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) la exploración y explotación de hidrocarburos. El artículo 6 determinaba que:

“Art. 6.- Corresponde a la Función Ejecutiva la formulación de la política de hidrocarburos. Para el desarrollo de dicha política, su ejecución y aplicación de esta Ley, el Estado obrará a través del Ministerio de Recursos

Naturales y Turismo, de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana (CEPE) y del Ministerio de Defensa Nacional, en lo concerniente a la seguridad nacional”. (Legislación Petrolera Ecuatoriana. 1971- 1974. pp 4-5).

En un paréntesis, se debe señalar que, hasta la presente fecha, la Ley de Hidrocarburos y sus Reglamentos, son de cumplimiento obligatorio para quienes ejercen actividades hidrocarburíferas, en el caso EP PETROECUADOR como sujeto de control, para las fases de exploración y explotación de hidrocarburos, transporte, refinación, comercialización interna y externa.

Retornando a la cronología histórica, se tiene también como fundamento constitucional, que tanto en la Constitución Política de la República del Ecuador (1998), como en la Constitución de la República del Ecuador (2008) se establece que el presidente de la república ejerce la Función Ejecutiva, es el jefe del Estado y del gobierno, y responsable de la administración pública; y, dentro de sus atribuciones se ha señalado, en ambas Cartas Fundamentales, el impulso de un “Plan de Desarrollo”.

Para el caso de la Constitución Política de 1998, esta atribución era más dependiente de la voluntad presidencial, cuando en el número 3 del artículo, determinaba:

“Art. 171.- Serán atribuciones y deberes del Presidente de la República los siguientes:

(...) 3. Establecer las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento. (...)” (Constitución Política del Ecuador. 1998. Art. 171.3).

Nótese que, en esta Carta Fundamental, el Congreso Nacional no conocía sobre el

cumplimiento de los planes de desarrollo, conocía el informe de ejecución del plan de gobierno, así determinaba el número 7 del referido artículo 171 de la Constitución Política:

“7. Presentar al Congreso Nacional, el 15 de enero de cada año, el informe sobre la ejecución del plan de gobierno, los indicadores de desarrollo humano, la situación general de la República, los objetivos que el gobierno se proponga alcanzar durante el año siguiente, las acciones que llevará a cabo para lograrlo, y el balance de su gestión. Al fin del período presidencial, cuando corresponda posesionar al nuevo presidente, presentará el informe dentro de los días comprendidos entre el 6 y el 14 de enero”. (Constitución Política del Ecuador. 1998. Art. 171.7.).

En este escenario, el Congreso Nacional del Ecuador, considerando que las actividades de la Corporación Estatal Petrolera Ecuatoriana CEPE, habían incrementado y que pronto se asumiría la operación del Consorcio CEPE – TEXACO, Oleoducto Transecuatoriano y Refinerías ANGLO y REPETROL, mediante Ley Especial No. 45, publicada en el Registro Oficial No. 283 de 26 de septiembre de 1989, crea la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR), y sus Empresas Filiales para cada una de las actividades operativas:

1. Exploración y producción;
2. Industrialización; y,
3. Comercialización.

PETROECUADOR conforme lo establecía el artículo 2 de la referida Ley Especial, se encargaría de “planificar, coordinar y supervisar las actividades de las empresas filiales y controlar que las mismas sean ejecutadas de manera regular y eficiente”.



En el mismo artículo establecía: “En el ejercicio de sus actividades, PETROECUADOR y sus empresas filiales preservarán el equilibrio ecológico, para lo cual creará una unidad específica, cuya labor fundamental consistirá en prevenir y controlar la contaminación ambiental”.

En esta Ley se define además la organización básica de PETROECUADOR, básicamente su artículo 3 señala como sus órganos: “El Directorio, el Consejo de Administración, la Presidencia Ejecutiva y aquellas dependencias técnicas y administrativas que fueren necesarias para su gestión empresarial”.

En el mismo artículo establecía: “En el ejercicio de sus actividades, PETROECUADOR y sus empresas filiales preservarán el equilibrio ecológico, para lo cual creará una unidad específica, cuya labor fundamental consistirá en prevenir y controlar la contaminación ambiental”.

En esta Ley se define además la organización básica de PETROECUADOR, básicamente su artículo 3 señala como sus órganos: “El Directorio, el Consejo de Administración, la Presidencia Ejecutiva y aquellas dependencias técnicas y administrativas que fueren necesarias para su gestión empresarial”.

En el caso de “Emisión de Obligaciones” el artículo 17 de la referida Ley Especial, señalaba que: “PETROECUADOR, de acuerdo con las leyes y con autorización del Directorio, podrán emitir obligaciones, para ser colocadas en el país o en el exterior, destinadas a su financiamiento”.

De esta descripción, se desprende que la Ley Especial No. 45, construye las bases de la organización de EP PETROECUADOR, en la que no solo determinaba su naturaleza y organización, sino que incluye hasta sus modalidades especiales de contratación, ex-

cepcionadas de un régimen común para las contrataciones con el Estado.

Para el año 2000, se promulga la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Partición Ciudadana, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 144 de 18 de agosto de 2000 que, en su exposición de motivos, al referirse a la Ley Especial 45, señala:

“El proyecto de ley permitirá la transformación de las empresas filiales de Petroecuador en sociedades anónimas, con el propósito de transparentar sus operaciones en un esquema de eficiencia y libre competencia, a fin de maximizar sus rendimientos a favor del Estado. Petroecuador no sería transformada y mantendría la propiedad de las acciones de sus filiales, las que no podrán ser transferidas”.

EN EL TÍTULO 4 “DE LAS REFORMAS A LA LEY ESPECIAL DE LA EMPRESA ESTATAL PETRÓLEOS DEL ECUADOR (PETROECUADOR) Y SUS EMPRESAS FILIALES”, entre otras reformas, el artículo 43, señala:

“Art. 43.- Agréguese la siguiente Disposición Transitoria:

(...) Transfórmense las empresas estatales filiales permanentes de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador, Petroecuador, descritas en el artículo 1 de la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (Petroecuador) y sus empresas filiales, en sociedades anónimas que se registrarán por la Ley de Compañías. Asimismo, constitúyase una sociedad anónima con los activos e instalaciones de almacenamiento, despacho y transporte de propiedad de Petroecuador y sus empresas filiales, que determinare el directorio de Petroecuador, incluyendo el

Sistema del Oleoducto Transecuatoriano SOTE. (...).” (Ley para la Promoción de la Inversión y de la Partición Ciudadana, 2000, artículo 43).

Las reformas incluidas por la Ley para la Promoción de la Inversión y de la Partición Ciudadana, afectaron a la operación, a la gestión administrativa y financiera de las Empresas Filiales de EP PETROECUADOR, lo que hizo necesario que el Presidente Constitucional de la República en virtud de la atribución que le confería el artículo 171, numeral 5 de la Constitución Política de la República, decreto el “REGLAMENTO SUSTITUTIVO AL REGLAMENTO GENERAL A LA LEY ESPECIAL DE LA EMPRESA ESTATAL PETRÓLEOS DEL ECUADOR (PETROECUADOR) Y SUS EMPRESAS FILIALES”, el mismo que fue publicado en el Registro Oficial No. 309 de 19 de abril de 2001; y, al desarrollar el catálogo de actividades, organiza a la administración de PETROECUADOR.

El artículo 2 del referido Reglamento determinaba:

“Art. 2.- Actividades. - Para el cumplimiento del objetivo establecido en su Ley Constitutiva, PETROECUADOR desarrollará las siguientes actividades principales:

- a) Realizar la planificación corporativa de sus propias actividades y de las que deben emprender sus Empresas Filiales;
- b) Coordinar y supervisar las actividades de sus Empresas Filiales, controlando que las mismas sean ejecutadas eficientemente;
- c) Celebrar los contratos de asociación, de participación, de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidro-

carburos y otras formas contractuales de delegación vigentes en la legislación ecuatoriana, así como administrar; fiscalizar y controlar los contratos de asociación, de participación, de prestación de servicios de exploración y explotación de hidrocarburos, y los celebrados bajo cualquier otra modalidad contractual de delegación vigente en la legislación ecuatoriana;

d) Establecer la normatividad en aspectos financieros, contables, jurídicos, de administración de personal y todos cuantos sean necesarios para estandarizar los procedimientos de PETROECUADOR y sus Empresas Filiales;

e) Realizar la consolidación presupuestaria y de estados financieros de PETROECUADOR y sus Empresas Filiales;

f) Realizar la auditoría interna de PETROECUADOR y sus Empresas Filiales;

g) Optimizar la administración financiera operativa, asignando los recursos que requiera PETROECUADOR y las Empresas Filiales en base a sus presupuestos;

h) Administrar los recursos económicos en cuentas en el país y en el exterior, atendiendo con oportunidad las necesidades de PETROECUADOR y sus Empresas Filiales;

i) Establecer sistemas integrales de capacitación del personal de PETROECUADOR y sus Empresas Filiales que incluirá la investigación científica y tecnológica;

j) Emitir normas y controlar que PETROECUADOR y sus Empresas Filiales preserven el equilibrio ecológico, así como evitar que sus actividades afecten negativamente a la organización económica y social de las

poblaciones asentadas en las zonas donde ellas operen;

k) Celebrar convenios de alianzas estratégicas con empresas petroleras estatales;

l) Ejecutar los actos y suscribir los contratos necesarios y convenientes para el cumplimiento de sus fines empresariales;

m) Ejercer la jurisdicción coactiva de PETROECUADOR y sus Empresas Filiales, según lo establecido en el Código Orgánico General de Procesos, por intermedio del Presidente Ejecutivo o del funcionario que este delegare; y,

n) Cumplir con las demás atribuciones y deberes establecidos en la ley y reglamentos pertinentes”.

(Reglamento Sustitutivo al Reglamento General a la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR) y sus Empresas Filiales, 2001, artículo 2).

Como se puede apreciar hasta este punto, a través de “Reglamento Sustitutivo al Reglamento General a la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR) y sus Empresas Filiales”, el Ejecutivo establece mecanismos jurídicos que viabilizaban la actuación de administración pública, y las disposiciones de otro de los órganos estatales “el Legislativo” generando disposiciones que posibilitan la gestión encomendada a PETROECUADOR, ratificándose lo señalado por el Tratadista Libardo cuando, respecto al derecho administrativo colombiano, expresa que este “es fundamentalmente legislado, quiere decir, que se contiene de manera principal en los textos legales”. (RODRÍGUEZ. p. 47).

Corolario de aquello, se tendría que la administración pública, constitucionalmente en el Ecuador, demanda que todas 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”, y en este sentido “Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución”. (Constitución de la República del Ecuador. 2008. Artículo 226); ¿cómo se pueden hacer efectivas estas declaraciones?, la respuesta, como se ha visto en el caso de investigación, ha sido con la expedición de leyes.

“Esta nueva perspectiva política, inicia el paso del Estado “no solo como regulador, sino como actor, con una esfera exclusiva de competencias en la economía”

Ya en el año 1978, con la expedición de la Constitución Política se había incluido como uno de los cuatro sectores de la economía al sector público:

“Artículo 46.- La economía ecuatoriana funciona a través de cuatro sectores básicos:

1. El sector público, compuesto por las empresas de propiedad exclusiva del Estado.

Son áreas de explotación económica reservadas al Estado:

a) Los recursos naturales no renovables (...).” (Constitución Política. 1978. Art. 46.1.)

Siendo esto un cambio ya que “Tradicionalmente, la economía se había considerado una cuestión de la esfera privada, aunque regulada por el Estado”. (AYALA. p. 74).

Esta nueva perspectiva política, inicia el paso del Estado “no solo como regulador, sino como actor, con una esfera exclusiva de competencias en la economía”. (AYALA. p. 74). Con este protagonismo estatal, y como se había señalado en párrafos anteriores, tanto en la Constitución Política de la República del Ecuador (1998), como en la Constitución de la República del Ecuador (2008) se establece que el Presidente de la República es responsable de la administración pública; y, dentro de sus atribuciones se ha señalado, proponer un “Plan

Nacional de Desarrollo”. El Constituyente, en la Constitución de Montecristi, lo condicionó a una autorización e información de su cumplimiento a la Asamblea Nacional. Los números 4 y 7 del

artículo 147 de la Constitución de la República establecen:

“**Art. 147.-** Son atribuciones y deberes de la Presidenta o Presidente de la República, además de los que determine la ley:

(...) 4. Presentar al Consejo Nacional de Planificación la propuesta del Plan Nacional de Desarrollo para su aprobación.

(...) 7. Presentar anualmente a la Asamblea Nacional, el informe sobre el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos que el gobierno se propone alcanzar durante el año siguiente. (...).” (Constitución de la República del Ecuador. 2008. Art. 147.4 y 147.7).



En este sentido podemos observar, que para la ejecución del Plan de Desarrollo 2007-2010, el Ejecutivo planteó 12 objetivos nacionales, estableciendo ocho estrategias para su logro, la sexta señala:

“Existen áreas estratégicas para potenciar el crecimiento económico que sustenta el desarrollo humano (energía, petróleo, telecomunicaciones, ciencia y tecnología, minería, agua y desarrollo rural), de especial atención por parte del Estado. Para gestionarlas se consolidarán, mediante una ley, las empresas públicas que se consideren necesarias, capaces de administrar los recursos estratégicos de competencia del Estado, en forma independiente, rentable, transparente y sustentable, de acuerdo a los objetivos propuestos. Este nuevo modelo de Estado se orienta al logro de resultados, al mejoramiento de la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, a la simplificación y

transparentación de los procedimientos, al mejoramiento de los servicios públicos, al combate contra la corrupción y a la recuperación de la potestad pública”. (Plan de Desarrollo 2007-2010: 67).

Con este objetivo, ya se podía visualizar la intención estatal de resaltar el sector económico a través de empresas públicas que, en el caso de la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP PETROECUADOR, gestionaría en un futuro, el sector estratégico de los hidrocarburos en todas sus fases.

Por otra parte, en el año 2008, se tiene la génesis de otro actor importante en el sector de la exploración y explotación de hidrocarburos, PETROAMAZONAS ECUADOR S.A., como una empresa con capital estatal en su totalidad, conformada por sus únicos accionistas: PETROECUADOR Y PETROPRODUCCIÓN (esta última filial de PETROECUADOR).

De este acto societario se tiene como antecedentes:

1. Que el Directorio de PETROECUADOR mediante Resolución No. 104-DIR-2007-12- 18 de 18 de diciembre del 2007 dispuso la creación de la sociedad anónima estatal conformada por sus únicos accionistas: PETROECUADOR Y PETROPRODUCCIÓN.

2. Que mediante Oficio No. 08415 de 12 de febrero de 2008, suscrito por el Procurador General del Estado, ante la consulta del Presidente Ejecutivo de PETROECUADOR:

¿Si es procedente que PETROECUADOR y PETROPRODUCCIÓN constituyan la referida Sociedad Anónima con la decisión exclusiva del Directorio de EP PETROECUADOR, sin la necesidad de que se emita un Decreto Ejecutivo por parte del Presidente de la República?

El Procurador General del Estado absuelve la consulta en los siguientes términos:

“La atribución y facultad que tiene el Estado, en este caso PETROECUADOR, para formar compañías anónimas cuyo capital pertenezca al sector público, no solo se encuentra expresamente garantizada en la prevención constante en el Art.147 de la Ley de Compañías, sino que el Art. 2, inciso primero de la Ley de Hidrocarburos, admite esa posibilidad, al señalar que el Estado explorará y explotará los yacimientos hidrocarburíferos en forma directa a través de PETROECUADOR, empresa que podrá hacerlo por sí misma o celebrando contratos de asociación, de participación, de prestación de servicios para exploración y explotación de hidrocarburos o mediante otras formas contractuales de delegación vigentes en la legislación ecuatoriana; y también, a

través de la constitución de compañías de economía mixta con empresas nacionales y extranjeras de reconocida competencia legalmente establecidas en el país.

La referencia final que consta en la ley, sobre la posibilidad que el capital público perteneciente a PETROECUADOR se fusione con capital privado, no es una limitante a que las sociedades así constituidas tengan exclusivamente ese carácter, ya que PETROECUADOR, como en el caso que nos ocupa, puede perfectamente asociarse con otra empresa pública para crear una sociedad anónima, cuyo capital, de naturaleza así mismo pública, no se altere en ningún sentido.

Bajo la premisa jurídica que las empresas del Estado puedan asociarse para constituir sociedades anónimas o sociedades de economía mixta, es necesario determinar si dicha creación bastaría que se efectúe bajo los lineamientos aprobados por el Directorio de PETROECUADOR, sin necesidad que se expida un Reglamento por parte del Presidente de la República, atenta la autonomía consagrada en el artículo 1 de la Ley Especial de Petroecuador y sus Empresas Filiales, no encuentro inconformidad de carácter legal, para que mediante Resolución exclusiva de su Directorio se otorgue vida jurídica a la empresa a crearse y se aprueben sus estatutos sociales (...). (Oficio No. 08415 de 12 de febrero de 2008, suscrito por el Procurador General del Estado).

3. Conforme su escritura pública de constitución, la compañía sería una “empresa de gestión”, que tendría como objeto social, entre otros:

“a) la prestación de servicios para la administración y operación de campos y yacimientos de hidrocarburos; b) La ex-

ploración, explotación, desarrollo y mantenimiento de campos y yacimientos de hidrocarburos; c) el transporte secundario del petróleo crudo; d) el desarrollo de estudios y proyectos relacionados con la materia hidrocarburífera (...). (Consulta Compañías. Expediente No. 160266.)

Es así como PETROAMAZONAS ECUADOR S.A. se incorpora como proyecto estatal para competir con operadoras privadas que ya venían ejecutando contratos de exploración y explotación de hidrocarburos, a través de contratos suscritos con el Estado ecuatoriano y administrados por el Ministerio del Ramo (Con la expedición de las reformas a la Ley de Hidrocarburos en el año 2010, se crea la Secretaría de Hidrocarburos SHE, siendo esta entidad la que administraba los contratos suscritos con las empresas privadas. En la actualidad, al desaparecer la SHE, esta competencia ha sido asumida por el Ministerio de Energía y Minas).

Siendo que ya se estaba mentalizando estatalmente la creación de “empresas públicas”, es importante considerar que, con la Constitución de Montecristi, en Ecuador se incorporaron leyes orgánicas y ordinarias. Dentro de las leyes orgánicas se encuentran aquellas “que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución”. (Constitución de la República del Ecuador. 2008. Art. 133.1).

En el año 2009 se promulga finalmente la Ley Orgánica de Empresas Públicas, considerando lo establecido en el artículo 315 de la Constitución de la República en la que dispone al Estado, constituir empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, además que “es necesario regular la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas no financieras” (Constitución de la

República del Ecuador. 2008. Considerado final). Esta Ley Orgánica, en su artículo 4 dispone que: “Las empresas públicas son entidades que pertenecen al Estado en los términos que establece la Constitución de la República, personas jurídicas de derecho público, con patrimonio propio, dotadas de autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión”. (Ley Orgánica de Empresas Públicas, 2009, artículo 4).

Especificándose que las empresas filiales que mantengan dichas empresas públicas serán “sucursales de la empresa pública matriz que estarán administradas por un gerente, creadas para desarrollar actividades o prestar servicios de manera descentralizada y desconcentrada”. (Ley Orgánica de Empresas Públicas, 2009, artículo 4).

Por su parte en la Disposición Transitoria Segunda, numeral 2.1.1. de la norma ibídem se señala que:

“SEGUNDA. RÉGIMEN TRANSITORIO DE LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS A EMPRESAS PÚBLICAS:

RÉGIMEN TRANSITORIO PARA LAS SOCIEDADES ANÓNIMAS EN LAS QUE EL ESTADO, A TRAVÉS DE SUS ENTIDADES Y ORGANISMOS SEA ACCIONISTA ÚNICO

2.1.1. Por disposición de esta Ley, las sociedades anónimas en las que el Estado, a través de sus entidades y organismos sea accionista único, una vez que la Presidenta o Presidente de la República o la máxima autoridad del gobierno autónomo descentralizado, según sea el caso, en un plazo no mayor a noventa días contados a partir de la expedición de esta Ley, emita



el decreto ejecutivo, la norma regional u ordenanza de creación de la o las nuevas empresas públicas, se disolverán de manera forzosa, sin liquidarse, y transferirán su patrimonio a la o las nuevas empresas públicas que se creen. El proceso de disolución forzosa sin liquidación de dichas sociedades anónimas conlleva su extinción legal; y en consecuencia las empresas públicas que se crean, subrogan en los derechos y obligaciones de las sociedades extinguidas.” (Ley Orgánica de Empresas Públicas, 2009, Disposición Transitoria Segunda).

En este punto es necesario, realizar un análisis de las definiciones y características que los tratadistas han dado a las empresas públicas:

Para el Dr. Fernando González, una de características es ser “parte del sector público en

los términos del Art. 25 de la Constitución de la República” (González, 2017: 77).

El Dr. Jorge Aguirre, señala:

“En nuestra opinión, el concepto de empresa pública viene determinado, aunque no definitivamente, por un análisis previo de dos elementos integrantes, en primer lugar se trata de una empresa, es decir, una unidad económica resultante de la organización de los recursos humanos, financieros y materiales tendientes a lograr el ejercicio de una actividad económica que generalmente debe ser la producción, en segundo lugar, la empresa es pública, y ello significa que la propiedad y la dirección de la misma corresponde a una administración pública, por lo que se encuentra regulada por principios de derecho público”. (AGUIRRE. p. 08).

principios de derecho público”. (AGUIRRE. p. 08).

Es así que, al promulgarse la primera Ley Orgánica de Empresas Públicas en Ecuador, se determina como ámbito de acción:

“Artículo 1.- Ámbito. Las disposiciones de la presente Ley regulan la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenezcan al sector financiero y que actúen en el ámbito internacional, nacional, regional, provincial o local; y, establecen los mecanismos de control económico, administrativo, financiero y de gestión que se ejercerán sobre ellas, de acuerdo a lo dispuesto por la Constitución de la República”. (Ley Or-

gánica de Empresas Públicas, 2009, artículo 1).

Estableciendo como uno de sus principios: “3. Actuar con eficiencia, racionalidad, rentabilidad y control social en la exploración, explotación e industrialización de los recursos naturales renovables (...)” (Ley Orgánica de Empresas Públicas, 2009, artículo 3.3.).

“Las empresas públicas se constituyen para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos y otras actividades económicas que son potestad del Estado.”

La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo del Ecuador, en la presentación del libro “Empresas públicas ecuatorianas Perspectiva y reflexiones de su gestión en el contexto sudamericano” desarrolla el rol estatal de las empresas públicas, como parte de los sectores estratégicos, en los siguientes términos:

“En este contexto, las empresas públicas se constituyen para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos y otras actividades económicas que son potestad del Estado. La vinculación de la gestión empresarial pública con la planificación nacional es parte de este nuevo modelo de desarrollo y que fue delineado desde el primer Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010), que tuvo entre sus estrategias la expedición de la Ley Orgánica de Empresas Públicas en el año 2009, norma que regula su constitución, organización y funcionamiento. De la misma manera, los siguientes planes nacionales para el Buen Vivir (2009 – 2013 y

2013-2017) reconocen la importancia de la recuperación de lo público y de las empresas públicas como agentes en la transformación productiva”. (Empresas públicas ecuatorianas. 2015. p. 7).

En el año 2010, ya vigente la Ley Orgánica de Empresas Públicas, el Presidente de la República, expide dos Decretos Ejecutivos:

Decreto Ejecutivo Nro. 314 de 06 de abril de 2010, publicado en el Registro Oficial No. 171 de 14 de abril de 2010, con el que se crea la EMPRESA PÚBLICA DE EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS PETROAMAZONAS EP.

La Disposición Transitoria Quinta del referido Decreto Ejecutivo señala: “El Superintendente de Compañías ordenará la cancelación de la inscripción de PETROAMAZONAS ECUADOR S. A., en el Registro Mercantil de Quito”. (Decreto Ejecutivo No. 314. 2010).

2. Decreto Ejecutivo Nro. 315 de 06 de abril de 2010, publicado en el Registro Oficial No. 171 de 14 de abril de 2010, fue creada la EMPRESA PÚBLICA DE HIDROCARBUROS DEL ECUADOR EP PETROECUADOR, disponiéndose en su artículo 5 que el patrimonio de dicha empresa se encontrará “constituido por los bienes muebles e inmuebles, activos y derechos que actualmente son de propiedad de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador PETROECUADOR y sus empresas filiales”. (Decreto Ejecutivo No. 315. 2010. Art.5).

En consecuencia y de lo expuesto, a través del Decreto Ejecutivo No. 315 EP PETROECUADOR



asumió el patrimonio de la EMPRESA ESTATAL PETRÓLEOS DEL ECUADOR PETROECUADOR y sus empresas filiales, incluyendo la EMPRESA ESTATAL DE EXPLORACIÓN PETROPRODUCCIÓN.

A efectos del cumplimiento de esta disposición, con fecha 21 de mayo de 2010 la Superintendencia de Compañías emitió la Resolución Nro. SC.IJ.DJDL.Q.10.1985, mediante la cual resolvió ordenar la cancelación de la inscripción de PETROAMAZONAS ECUADOR S.A., acto que fue inscrito en el Registro Mercantil competente con fecha 1 de junio de 2010.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1351-A, publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 860 de 2 de enero de 2013, PETROAMAZONAS EP asumió “todos los derechos y obligaciones que se generen en virtud de licencias, autorizaciones, concesiones, contratos y demás actos que se encuentren en vigor, en trámite o en ejecución por parte de las áreas administrativas de EP PETROECUADOR” que comprenden la Gerencia de Exploración y Producción, de la Coordinación General de Aviación y de las áreas de exploración y producción de la Gerencia de Gas Natural, siendo responsa-

ble EP PETROECUADOR del “ejercicio y cumplimiento de todos los derechos y obligaciones que se hubieren generado hasta la fecha de vigencia de este Decreto Ejecutivo”, de conformidad con lo previsto en la Disposición Transitoria SEXTA. (Decreto Ejecutivo No. 1351-A, 2013, Art. 2).

En esta sección se colige que el Presidente de la República, en ejercicio de su atribución constitucional para “dirigir la administración pública, para la gestión de las empresas públicas, ha expedido decretos ejecutivos necesarios para su integración, organización y regulación”. (Constitución de la República. 2008. Art. 147.5).

Finalmente, en este recorrido histórico, el Ejecutivo consideró necesario unificar la cadena de valor de los hidrocarburos entre las dos empresas públicas (PETROAMAZONAS EP y EP PETROECUADOR) con el propósito de que la Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador, EP PETROECUADOR (empresa unificada), “se encuentre habilitada y autorizada para gestionar las áreas de exploración y explotación de Hidrocarburos”. (Decreto Ejecutivo No. 1221, 2021).

Con esta reseña, se puede determinar que la empresa pública EP PETROECUADOR, a lo largo de su historia y en la actualidad se encuentra regulado en su organización por la Ley Orgánica de Empresas Públicas; y, para su control y fiscalización por la Ley de Hidrocarburos, integrando disposiciones legales que hacen considerar a la ley como fuente del derecho administrativo.

CONCLUSIONES

1. En Ecuador, las fuentes del derecho están reguladas principalmente por la Cons-

titución de la República y el Código Civil, siendo la ley una de ellas.

2. En la legislación ecuatoriana, Asamblea Nacional aprueba como leyes las normas generales de interés común.

3. La ley es una fuente directa del derecho administrativo, que se constituye por sí en una norma jurídica.

4. Los efectos de la ley en la gestión administrativa se mantienen en vigencia, mientras otra norma con rango de ley la derogue, lo mismo ocurre con los decretos ejecutivos.

5.- Las empresas públicas forman parte de la administración pública, en las cuales el Estado participa en su conformación, organización administrativa, económica, y es regulada por la Ley Orgánica de Empresas Públicas.

6. Las empresas públicas corresponden a un modelo de autogestión estatal, y se encuentra dentro del bloque de leyes denominadas “orgánicas”, a través de la cual las administraciones públicas formalizan las gestiones determinadas para los sectores estratégicos. En el caso de la EP PETROECUADOR para la gestión, entre otros de la exploración y explotación de hidrocarburos.

7. Para la creación de la Empresa Pública de Hidrocarburos del ECUADOR, EP PETROECUADOR, le sucedieron, actos administrativos, hechos administrativos, que le permiten gestionar los recursos hidrocarbúricos al amparo de lo determinado en el artículo 315 de la Constitución de la República, inicialmente en la Ley Especial No. 45, y actualmente en la Ley de Empresas Públicas

BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Jorge. “Las Empresas Públicas”. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/download/10817>.
- Ayala Mora, Enrique. *Historia constitucional: Estudio comparativo*. Corporación Editora Nacional. 2014.
- Código Civil. (Codificación 10, 10 de mayo de 2005. Congreso Nacional. Búsquedas. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998#>.
- Constitución Política. (1978 codificada, 5 de mayo de 1993). Aprobada en Referéndum, 1978. Archivo Asamblea Nacional. <http://archivobiblioteca.asambleanacional.gob.ec/constitucion-1978>.
- Constitución Política. (1998 codificada, 5 de junio de 1998). Asamblea Nacional. Archivo Asamblea Nacional. <http://archivobiblioteca.asambleanacional.gob.ec/constituciones-delecuador/constitucion1998.pdf>.
- Constitución de la República del Ecuador. (2008, 25 de julio de 2008). Asamblea Constituyente. Búsquedas. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998#>.
- Decreto Ejecutivo No. 314. (2010, 06 de abril). Presidencia de la República. Búsquedas. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998#>.
- Decreto Ejecutivo No. 315. (2010, 06 de abril). Presidencia de la República. Búsquedas. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998#>.
- Decreto Ejecutivo No. 1351-A. (2012, 1 de noviembre de 2012). Presidencia de la República. Búsquedas. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998#>.
- Decreto Ejecutivo No. 1221. (2021, 07 de enero). Presidencia de la República.
- Búsquedas. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998#>

- González, Fernando. (2017). *Las Empresas Públicas en el Ecuador*. <https://rest-dspace.ucuenca.edu.ec/server/api/core/bitstreams/a6371507-a56b-4d13-9357-bb9d5d23f6bf/content>.
- Gordillo, Agustín. *Fuentes del Derecho Administrativo*. Capítulo 4. https://www.gordillo.com/pdf_tomo9/libroi/capitulo4.pdf.
- Junta Nacional de Planificación (1971-1974). Tomo 2. *Parte I. Legislación Petrolera Ecuatoriana*. Banco Central del Ecuador. <https://repositorio.bce.ec/bitstream/32000/1466/1/LEGISLACION%20PETROLERA%20ECUATORIANA%20TOMO%202%20PARTE%201.pdf>.
- Ley Especial No. 45 (1989, 5 de septiembre). Congreso Nacional. Búsquedas. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998#>.
- Ley Orgánica de Empresas Públicas. (2009, 27 de julio). Asamblea Nacional. Búsquedas. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998#>
- Ley para la Promoción de la Inversión y de la Partición Ciudadana. (2000, 17 de agosto). Presidencia de la República. Búsquedas. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998#>
- Reglamento Sustitutivo al Reglamento General a la Ley Especial de la Empresa Estatal Petróleos del Ecuador (PETROECUADOR). (2001, 10 de abril). Presidencia de la República. Búsquedas. <https://www.fielweb.com/Index.aspx?157Rabf6ik65998#>
- Rodríguez, Libardo. *Derecho Administrativo*. Edición 18va. 2013.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2015). *Empresas públicas ecuatorianas, Perspectiva y reflexiones de su gestión en el contexto sudamericano*. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/12/EPE-Perspectiva-y-reflexiones-de-su-gesti%c3%b3n-en-el-contexto-sudamericano-2015.pdf>.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010*. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>.
- Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (2025). Consulta Compañías. Expediente No. 160266. [PORTAL DE INFORMACIÓN / CONSULTA DE COMPAÑÍAS](#)

¿Se imagina tener un sistema que
le ayude en su trabajo legal?



Con **DOMINIUM CASOS plus**
Gestione casos, contratos, tareas,
en un solo lugar.

CONTÁCTANOS:

Guayaquil+593 99 343 8745 / Quito + 593 99 937 9761

email: servicioalclientequito@corpmyl.com

edicioneslegales.com.ec





LECHE, PAN Y ALIMENTOS PROCESADOS BAJO TARIFA 0%: LA AMPLIACIÓN INTERPRETATIVA DEL SRI Y SUS EFECTOS EN LA LEGALIDAD Y LA SEGURIDAD JURÍDICA

Yael Fierro Guillén
Michelle Rodríguez Atarihuana

Resumen

En el ámbito del impuesto al valor agregado (IVA), la determinación de la tarifa aplicable a productos alimenticios constituye un elemento esencial para garantizar la certeza y previsibilidad del sistema tributario. En el Ecuador, el artículo 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno establece un catálogo de bienes gravados con tarifa 0%, configurando un régimen de excepción cuya aplicación debe ser estricta y clara. No obstante, las recientes circulares emitidas por el Servicio de Rentas Internas en marzo y abril de 2026 introducen criterios interpretativos orientados a delimitar el alcance de dicha disposición, particularmente en relación con productos como la leche, el pan y otros alimentos procesados.

El presente artículo examina si las referidas circulares cumplen una función estrictamente interpretativa o si, por el contrario, inciden en la seguridad jurídica al incorporar parámetros que exceden el contenido normativo del artículo 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno. Desde una perspectiva técnico-jurídica, se analizan los elementos

que condicionan la determinación de la tarifa aplicable, particularmente la noción de “modificación de la naturaleza” del producto, el grado de transformación y el recurso a estándares técnicos en su delimitación.

Se sostiene que, si bien las circulares buscan orientar la correcta aplicación del régimen, su contenido introduce niveles de complejidad e incertidumbre que afectan la previsibilidad del tributo y trasladan el riesgo interpretativo al contribuyente. En consecuencia, se concluye que la función aclaratoria de la Administración Tributaria encuentra límites en los principios de legalidad y seguridad jurídica, los cuales deben prevalecer en la determinación de la carga fiscal.

Palabras clave: Seguridad jurídica, interpretación administrativa, productos alimenticios, tarifa 0%, clasificación, transformación de productos, criterios administrativos.

Abstract

In the context of value-added tax (VAT), determining the applicable rate for food products is

essential to ensuring the certainty and predictability of the tax system. In Ecuador, Article 55 of the Internal Tax Regime Law establishes a list of goods subject to a 0% rate, creating an exception regime whose application must be strict and clear. However, recent circulars issued by the Internal Revenue Service in March and April 2026 introduce interpretive criteria aimed at defining the scope of that provision, particularly in relation to products such as milk, bread, and other processed foods.

This article examines whether the aforementioned circulars serve a strictly interpretive function or whether, on the contrary, they undermine legal certainty by incorporating parameters that exceed the normative content of Article 55 of the Internal Tax Regime Law. From a technical-legal perspective, the article analyzes the factors that determine

the applicable tax rate, particularly the concept of a “change in the nature” of the product, the degree of processing, and the use of technical standards in defining these parameters.

It is argued that, while the circulars aim to guide the correct application of the tax regime, their content introduces levels of complexity and uncertainty that affect the predictability of the tax and shift the interpretive risk to the taxpayer. Consequently, it is concluded that the Tax Administration’s clarifying function is limited by the principles of legality and legal certainty, which must prevail in determining the tax burden.

Keywords: *legal certainty, administrative interpretation, 0% tax rate, classification, processing of products, administrative rulings.*

Abogada Corporativa, Tributaria y Aduanera. Estudios de pregrado en la Universidad de las Américas. Especialista en Derecho Tributario y Máster en Planificación Fiscal y Fiscalidad Internacional por la Universidad Andina Simón Bolívar. Especialista en Derecho de la Empresa y Magister en Derecho Empresarial por la misma Institución. Mención de honor a la excelencia académica por su trabajo de titulación en derecho bursátil-tributario.

Más de 12 años de experiencia en asesoría y patrocinio en el área corporativa, tributaria, seccional y aduanera en diversas instituciones públicas como el Tribunal Contencioso Tributario, Servicio de Rentas Internas, Municipio, así como en importantes empresas y estudios jurídicos a nivel nacional. Con especialización en Inteligencia de Negocios por la Universidad de Westfield y la Universidad Internacional del Ecuador (UIDE) y ha obtenido su segundo título de pregrado en Contabilidad y Tributación. Reconocida como abogada destacada en el ranking internacional Leaders League para el año 2024 y miembro activo del Instituto Ecuatoriano de Derecho Tributario.

Es coautora de los libros: *Tributación Contemporánea Volumen I; Notas de Derecho Procesal para el Estado constitucional de derechos y justicia; Memorias de las XXXII Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario 2024; Derecho Penal Tributario Latinoamericano; Libro conmemorativo por los 50 años del Código Tributario.*



Yael Fierro Guillén

INTRODUCCIÓN

La configuración del Impuesto al Valor Agregado (IVA) en el Ecuador no debe entenderse únicamente desde una óptica recaudatoria; por el contrario, se considera que este tributo constituye una de las herramientas de política pública más potentes para incidir en la justicia social. Primero, es preciso reconocer que el espíritu del legislador, al redactar el artículo 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno, no fue otro que blindar el acceso a la subsistencia mínima. De ahí que la tarifa 0% para alimentos básicos no se entienda como una simple concesión técnica, sino como la materialización de la extrafiscalidad, orientada a proteger la capacidad adquisitiva de los sectores más vulnerables y garantizar la seguridad alimentaria nacional.

Ahora bien, la relevancia de este beneficio se magnifica al contrastarlo con la realidad económica actual. A inicios de 2026, el costo de la Canasta Familiar Básica en Ecuador alcanzó los \$800,10, una cifra que presiona severamente el presupuesto de los hogares, donde el gasto en alimentos representa casi una cuarta parte de los ingresos mensuales¹. Asimismo, es imperativo destacar que el sentido de protección de la norma busca mitigar la regresividad natural del impuesto; pues, al gravar con tarifa general productos de consumo masivo, se profundizaría la brecha de desigualdad y se limitaría el acceso a bienes esenciales.

Sin embargo, se observa con rigor cómo esta tutela legal se ve hoy tensionada. La reciente emisión de circulares por parte del Servicio de Rentas Internas en marzo y abril de 2026

1. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), Reporte de la Canasta Familiar Básica y Vital - Marzo 2026 (Quito: INEC, 2026), acceso el 14 de abril de 2026, ecuadorencifras.gob.ec.

Abogada especialista en Derecho Corporativo y Tributario, que actualmente forma parte del equipo de la Abg. Yael Fierro Guillén, con experiencia en asesoría integral en materia tributaria, incluyendo cumplimiento normativo, planeamiento fiscal, recuperación de créditos tributarios y representación en procedimientos administrativos y judiciales ante el Servicio de Rentas Internas, municipios y entidades aduaneras. Ha participado en la elaboración de informes técnicos, absolución de consultas de complejidad media y alta, así como en el diseño de estrategias legales orientadas a la devolución de impuestos y mitigación de contingencias fiscales. Actualmente es maestrante en Derecho Tributario en la Universidad Andina Simón Bolívar, donde profundiza su formación en fiscalidad sustantiva y procedimental. Su ejercicio profesional se caracteriza por un enfoque técnico, preventivo y práctico, orientado a brindar soluciones jurídicas ajustadas a la realidad económica y normativa de los contribuyentes.



Michelle Rodríguez Atarihuana

ha introducido una ampliación interpretativa que, bajo el pretexto de la precisión técnica, condiciona la tarifa 0% a criterios de "modificación de la naturaleza" y estándares de normalización externos. Segundo, esta práctica administrativa no solo complejiza la determinación del tributo para productos tan sensibles como la leche y el pan, sino que, además, podría desvirtuar la voluntad original de la ley al incorporar parámetros que exceden el texto normativo.

En este contexto, en el presente artículo se analiza cómo esta transición de la claridad legal hacia la ambigüedad administrativa impacta directamente en los principios de legalidad y seguridad jurídica. El objetivo es demostrar que, cuando la Administración Tributaria excede su función interpretativa, termina por trasladar el riesgo fiscal al contribuyente, afectando la previsibilidad que debe imperar en un Estado de Derecho.

CONFIGURACIÓN NORMATIVA DEL ARTÍCULO 55 DE LA LEY DE RÉGIMEN TRIBUTARIO INTERNO

Para empezar, el artículo 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno establece un régimen excepcional de tarifa 0% aplicable

a determinados bienes, entre los cuales se incluyen productos alimenticios de diversa naturaleza². No obstante, un análisis sistemático de la norma permite advertir que el legislador no emplea un único criterio para definir dichos bienes, sino que recurre a estructuras diferenciadas en función de su naturaleza y grado de elaboración.

En efecto, el numeral 1 se refiere a productos alimenticios en estado natural, incorporando expresamente un criterio material basado en la ausencia de procesos que impliquen modificación de su naturaleza. Esta disposición delimita con relativa claridad el ámbito de aplicación de la tarifa 0%, al establecer qué operaciones no se consideran procesamiento³.

Por su parte, los numerales 2 y 3 adoptan una técnica distinta, basada en la enumeración de productos específicos, tales como la leche, el pan, el azúcar o los aceites comestibles⁴.

En estos casos, la norma no condiciona la aplicación de la tarifa a un determinado grado de transformación, sino que define directamente los bienes beneficiarios del tratamiento tributario.

2. Ecuador, Ley de Régimen Tributario Interno, Registro Oficial Suplemento 463, 17 de noviembre de 2004, art. 55.
3. Art. 55.- **Transferencias e importaciones con tarifa cero.**- Tendrán tarifa cero las transferencias e importaciones de los siguientes bienes: 1.- Productos alimenticios de origen agrícola, avícola, pecuario, apícola, cunicola, bioacuáticos, forestales, carnes en estado natural y embutidos; y de la pesca que se mantengan en estado natural, es decir, aquellos que no hayan sido objeto de elaboración, proceso o tratamiento que implique modificación de su naturaleza. La sola refrigeración, enfriamiento o congelamiento para conservarlos, el pilado, el desmote, la trituración, la extracción por medios mecánicos o químicos para la elaboración del aceite comestible, el faenamamiento, el cortado y el empaque no se considerarán procesamiento(...).
4. Art. 55.- **Transferencias e importaciones con tarifa cero.**- Tendrán tarifa cero las transferencias e importaciones de los siguientes bienes: (...) 2.- Leches en estado natural, pasteurizada, homogeneizada o en polvo de producción nacional, quesos y yogures. Leches maternizadas, proteicos infantiles; 3.- Pan, azúcar, panela, sal, manteca, margarina, avena, maicena, fideos, harinas de consumo humano, enlatados nacionales de atún, macarela, sardina y trucha, aceites comestibles, excepto el de oliva. (...).



Esta dualidad normativa resulta fundamental, pues evidencia que el legislador no trasladó de manera uniforme el criterio de “estado natural” a todos los productos, sino que optó por un esquema mixto en el cual coexisten parámetros materiales y categóricos. En consecuencia, cualquier interpretación administrativa que tienda a unificar estos criterios debe ser analizada con cautela, a fin de evitar una reconfiguración del alcance de la norma legal.

CRITERIOS INTRODUCIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

Las circulares emitidas por el Servicio de Rentas Internas en marzo y abril de 2026 tienen como propósito orientar a los contribuyentes sobre la correcta aplicación de la tarifa de IVA en los productos alimenticios contemplados en el artículo 55 de la Ley de Régimen Tributario Interno. Para ello, la Administración desarrolla una serie de criterios interpretativos destinados a delimitar cuándo un producto debe beneficiarse de la tarifa 0% y en qué supuestos corresponde aplicar la tarifa general vigente.

Desde una perspectiva funcional, estos criterios responden a la necesidad de operati-

vizar una norma que, si bien establece categorías de bienes, no siempre precisa los límites entre productos básicos y aquellos que han sido objeto de algún grado de elaboración. En este contexto, la Administración introduce elementos que buscan cerrar esa brecha interpretativa, aunque no siempre con parámetros plenamente definidos.

Entre dichos criterios destaca, en primer lugar, la noción de “modificación de la naturaleza” del producto, utilizada como eje para determinar si ciertos alimentos mantienen su condición original o si, por el contrario, han sido transformados en un bien distinto a efectos tributarios. Este criterio, que en principio encuentra sustento en el numeral 1 del artículo 55, es proyectado también sobre productos contemplados en los numerales 2 y 3, lo que supone una extensión interpretativa que no se desprende de manera expresa del texto legal.

En segundo lugar, las circulares recurren a estándares técnicos externos para precisar el alcance de ciertos bienes, particularmente en el caso del pan, cuya calificación se vincula al cumplimiento de definiciones contenidas en normas técnicas de normalización. Este recurso introduce un elemento adicional en la determinación de la tarifa, en la medida en que condiciona el tratamiento tributario al cumplimiento de parámetros técnicos que no forman parte directa de la norma tributaria.

Adicionalmente, la Administración incorpora listados referenciales de bienes que, a su criterio, se encuentran gravados con tarifa distinta de 0%. Si bien estos listados se presentan como instrumentos orientativos, en la práctica adquieren relevancia operativa en los procesos de control, fiscalización y determinación tributaria, configurándose como guías de aplicación que inciden direc-

tamente en la conducta de los contribuyentes.

En conjunto, estos elementos evidencian que la actuación administrativa no se limita a reiterar el contenido de la ley, sino que desarrolla criterios que inciden de manera sustantiva en su aplicación práctica. Esta circunstancia obliga a examinar con mayor detenimiento si dichos criterios se mantienen dentro del ámbito interpretativo permitido o si, por el contrario, implican una delimitación material del alcance de la norma legal, con efectos directos en la determinación de la carga tributaria.

ELEMENTOS GENERADORES DE INSEGURIDAD JURÍDICA EN LA APLICACIÓN DEL RÉGIMEN

Uno de los efectos más relevantes derivados de las circulares analizadas es la incorporación de elementos que dificultan una determinación objetiva y previsible de la tarifa aplicable, lo cual incide directamente en el principio de seguridad jurídica, entendido como la posibilidad real de los contribuyentes de conocer anticipadamente las consecuencias fiscales de sus actuaciones.

En primer lugar, la utilización de nociones abiertas como “modificación de la naturaleza” o “procesamiento” introduce un margen significativo de apreciación en la calificación tributaria de los productos. La ausencia de parámetros normativos que delimiten con precisión estos conceptos no solo genera interpretaciones divergentes, sino que desplaza el análisis hacia valoraciones casuísticas, reduciendo el grado de certeza que debe caracterizar a las normas tributarias.

En segundo lugar, la incorporación de estándares técnicos en la determinación del tratamiento fiscal introduce un nivel adicio-

nal de complejidad que trasciende el ámbito estrictamente jurídico. Si bien el recurso a definiciones provenientes de instrumentos técnicos externos, como las normas de normalización, puede resultar legítimo y funcional para precisar el alcance de ciertos bienes, su utilización en materia tributaria exige especial cautela. En particular, cuando estos estándares inciden directamente en la determinación de la tarifa aplicable, se vuelve necesario asegurar que su integración al análisis tributario sea clara, accesible y coherente con el contenido de la norma legal, a fin de no generar incertidumbre en su aplicación práctica.

En tercer lugar, los listados referenciales incluidos por la Administración constituyen instrumentos de orientación que buscan facilitar la aplicación práctica del régimen. No obstante, su utilización plantea ciertos desafíos en la medida en que pueden influir de manera significativa en la conducta de los contribuyentes y en los criterios de control administrativo. En este sentido, resulta necesario diferenciar entre su función interpretativa, propia de este tipo de instrumentos, y los efectos que pueden generar en la práctica, a fin de evitar que se desdibujen los límites entre la interpretación de la norma y la determinación de obligaciones tributarias que corresponden exclusivamente al ámbito legal.

Finalmente, la exigencia de regularizar eventuales diferencias en la aplicación de la tarifa, bajo la amenaza de intereses y sanciones, traslada al contribuyente el riesgo derivado de la ambigüedad interpretativa. En ausencia de criterios claros y uniformes, esta carga resulta especialmente gravosa, en la medida en que impone consecuencias jurídicas relevantes frente a escenarios en los que la determinación del tributo no depende exclusivamente de la voluntad del sujeto

pasivo, sino de interpretaciones administrativas variables.

En conjunto, estos elementos configuran un entorno en el que la aplicación del régimen de tarifa 0% deja de sustentarse exclusivamente en parámetros legales claros y pasa a depender de criterios cuya delimitación no siempre resulta previsible, afectando así la estabilidad y coherencia del sistema tributario.

ANÁLISIS APLICADO: DIFICULTADES EN LA CALIFICACIÓN DE PRODUCTOS

Las problemáticas descritas se evidencian con claridad en la aplicación práctica del régimen a determinados productos alimenticios.

En el caso de la leche, la distinción entre productos gravados con tarifa 0% y aquellos sujetos a tarifa general depende de la incorporación de elementos adicionales, como vitaminas, saborizantes u otros aditivos. Sin embargo, la normativa no define con precisión en qué medida estas modificaciones alteran la naturaleza del producto, lo que genera incertidumbre en su clasificación.

De manera similar, en el caso del pan, la aplicación de la tarifa se condiciona al cumplimiento de una definición técnica específica, lo que excluye determinados productos que, desde una perspectiva común, podrían ser considerados como tales. Esta situación evidencia la introducción de criterios restrictivos que no se desprenden directamente del texto legal.

Asimismo, la existencia de productos mixtos o combinados, así como de alimentos preparados, plantea desafíos adicionales, en la medida en que su calificación depende de la interacción de múltiples elementos, sin que exista un criterio uniforme para su tratamiento tributario.

En conjunto, estos ejemplos reflejan que la problemática no se limita a un producto en particular, sino que responde a una lógica interpretativa más amplia que incide en diversos sectores de la actividad económica.

IMPACTO EN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA

El análisis realizado permite advertir que las circulares examinadas, si bien persiguen un objetivo legítimo de orientación, generan tensiones con principios fundamentales del derecho tributario.

En particular, el principio de legalidad exige que los elementos esenciales del tributo, incluyendo la determinación de la tarifa aplicable, se encuentren definidos por la ley⁵. La introducción de criterios adicionales a través de instrumentos administrativos plantea interrogantes sobre el alcance de la potestad interpretativa de la Administración.

Por su parte, el principio de seguridad jurídica requiere que los contribuyentes puedan prever con razonable certeza las consecuencias fiscales de sus actos. La existencia de criterios ambiguos, remisiones técnicas y listados no vinculantes en apariencia, pero determinantes en la práctica, debilita dicha previsibilidad.

5. Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art 300.

Adicionalmente, esta situación entra en tensión con el principio de simplicidad⁶ administrativa, en la medida en que la aplicación del régimen exige un análisis técnico complejo que puede resultar desproporcionado para los contribuyentes, especialmente aquellos de menor capacidad operativa.

REFLEXIONES FINALES

El análisis desarrollado permite afirmar que las circulares administrativas, aun cuando cumplen una función orientadora, no poseen neutralidad en sus efectos sobre el sistema tributario. En el caso examinado, se evidencia una tendencia de la Administración por completar o precisar aspectos que el legislador, en ejercicio de su potestad soberana, no definió expresamente. De ahí que se plantee un problema estructural en la frontera entre la interpretación y la creación normativa, donde la función aclaratoria parece mutar hacia una función configuradora de la carga fiscal.

Desde esta perspectiva, se considera que el riesgo cardinal no radica únicamente en la existencia de criterios administrativos, sino en su capacidad de incidir materialmente en la determinación de la tarifa. Cuando la aplicación del IVA 0% depende de elementos cuya delimitación no reside en la ley, sino en instrumentos de menor jerarquía o estándares técnicos externos, se produce un desplazamiento del centro de gravedad del principio de legalidad. Asimismo, se vulnera el espíritu del legislador, pues la finalidad extrafiscal de proteger el

acceso a la Canasta Familiar Básica queda supeditada a tecnicismos que pueden restringir el beneficio para bienes tan sensibles como la leche o el pan.

Ahora bien, el caso analizado pone de manifiesto una tensión no resuelta entre la pretendida precisión técnica y la exigencia de simplicidad y previsibilidad. La utilización de criterios materiales complejos puede resultar funcional desde la lógica del control, pero introduce barreras de cumplimiento que erosionan la seguridad jurídica. Primero, porque el contribuyente se enfrenta a un escenario de incertidumbre donde la calificación de un alimento depende de valoraciones casuísticas; y segundo, porque se traslada el riesgo de error interpretativo al sujeto pasivo, bajo la amenaza de sanciones que resultan desproporcionadas frente a una norma poco clara

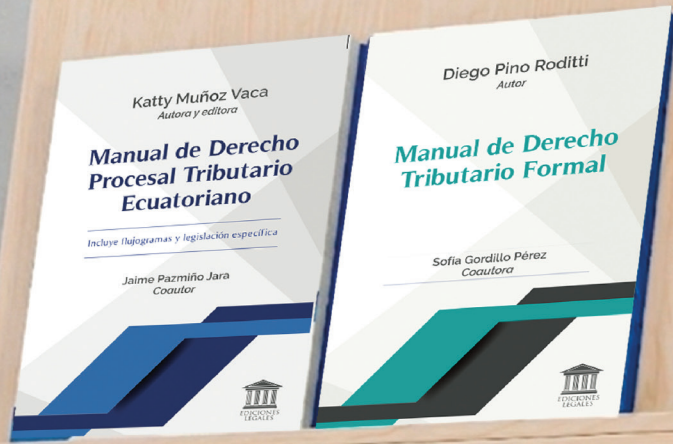
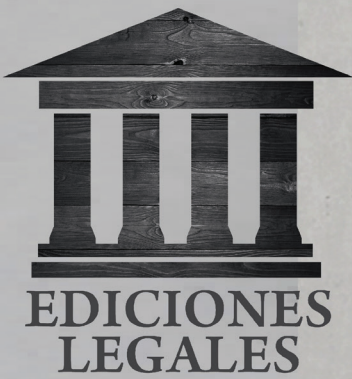
En este contexto, se refuerza la necesidad de adoptar criterios que privilegien la protección de la confianza legítima. En materia tributaria, la previsibilidad no constituye un elemento accesorio, sino una condición esencial de validez; pues, sin ella, el tributo pierde su legitimidad y se convierte en una carga arbitraria. En definitiva, la determinación de la tarifa del IVA en productos alimenticios no puede quedar expuesta a márgenes de indeterminación.

La coherencia administrativa y el respeto estricto a la reserva de ley son condiciones indispensables para garantizar que el sistema tributario sea un vehículo de justicia social y no un obstáculo para la seguridad alimentaria de los ecuatorianos⁷

6. Ecuador, Código Tributario, Registro Oficial Suplemento 38, 14 de junio de 2005, art. 73.

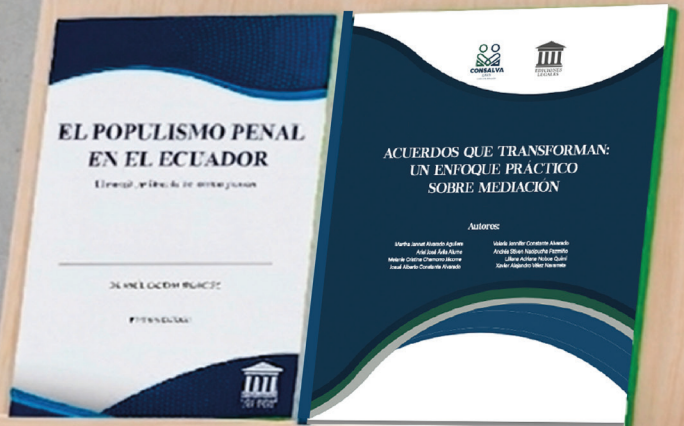
BIBLIOGRAFÍA

- Ecuador. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.
- Ecuador. *Código Tributario*. Registro Oficial Suplemento 38, 14 de junio de 2005.
- José Vicente Troya Jaramillo, *Derecho Tributario Ecuatoriano* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2013), 215.
- Ecuador. *Ley de Régimen Tributario Interno*. Registro Oficial Suplemento 463, 17 de noviembre de 2004.
- Ecuador. Servicio de Rentas Internas. Circular NAC-DGECCGC26-00000002. Quito, 2026.
- Ecuador. Servicio de Rentas Internas. Circular NAC-DGECCGC26-00000005. Quito, 2026.
- Ecuador. Instituto Ecuatoriano de Normalización. *Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2945*.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), *Reporte de la Canasta Familiar Básica y Vital - Marzo 2026* (Quito: INEC, 2026), acceso el 14 de abril de 2026, ecuadorencifras.gob.ec.



Por el Día del Libro

Acceda a un 40% de descuento en nuestras obras profesionales.



CONTÁCTANOS:

Guayaquil+593 99 343 8745 / Quito + 593 99 937 9761

email: servicioalclientequito@corpmyl.com

edicioneslegales.com.ec



Siga nuestro canal de WhatsApp





RIESGOS Y OPORTUNIDADES DE LA CRISIS ENERGÉTICA GLOBAL

Prófitas

La guerra en Irán ha desencadenado una crisis energética global sin precedentes, interrumpiendo las rutas de transporte de crudo y afectando la infraestructura petrolera en el Medio Oriente. A esta situación externa, Ecuador suma vulnerabilidades internas, creando un panorama de desafíos, pero también de oportunidades.

El cierre del estrecho de Ormuz, una arteria clave por donde circula cerca de una quinta parte del petróleo mundial, ha disparado el precio del crudo WTI a \$110 por barril, un máximo no visto desde mediados de 2022. Los ataques a la infraestructura energética sugieren que estos altos precios se mantendrán, incluso si el conflicto se resuelve pronto.

A nivel global, el alza del petróleo ha provocado que los combustibles superen los \$4 por galón, generando escasez, desabastecimiento y restricciones. Aunque Ecuador produce petróleo, su limitada capacidad de refinación lo obliga a importar la mitad del combustible que consume. Esto ha am-

pliado la brecha de precios internos, ya que las bandas de precios solo permiten incrementos mensuales del 5%, manteniéndose el combustible local por debajo de \$3 por galón. Adicionalmente, el país está desaprovechando su potencial exportador debido a una tendencia decreciente en la producción de crudo en los últimos años.

Los problemas del sector petrolero se agravan con la inestabilidad del sistema eléctrico ecuatoriano, que es altamente sensible a las alteraciones climáticas que afectan la producción hídrica. A esto se suma su dependencia de las importaciones de energía desde Colombia y posibles restricciones en la generación térmica de emergencia en el actual contexto energético mundial.

Pese a estos retos, la crisis energética generada por el conflicto iraní abre una ventana de oportunidad para Ecuador. Los altos precios del petróleo, junto con el interés global por asegurar fuentes de suministro con menor riesgo geopolítico, pueden atraer nuevas inversiones para repotenciar la capacidad



petrolera del país y diversificar su matriz energética. El atractivo se extiende a fuentes de energía alternativas, ámbito en el que Ecuador también posee potencial. Además, el valor del petróleo podría darle mayor liquidez y recursos al gobierno, incluso con los gastos que implicarán el subsidiar los combustibles por el esquema de bandas, lo que le podría permitir invertir en infraestructura, obra pública e incluso en medi-

cinas y hospitales. Todo esto en un periodo preelectoral.

Esta coyuntura coincide con el reciente nombramiento de un nuevo gerente en Petroecuador, una empresa marcada por una alta inestabilidad institucional. El conocimiento del mercado energético por parte de la nueva autoridad podría ser un factor clave para reestructurar el sector y capitalizar la situación actual.

PROFITAS
 THE POLITICAL SIDE OF BUSINESS®

20 ON THE
 POLITICAL SIDE
 YEARS OF BUSINESS®

mercados. Somos un grupo de profesionales que combinan los negocios y las ciencias sociales para ofrecer una visión estratégica, objetiva y no-partidista, sobre el impacto de la política en la economía y los negocios.

Es la firma de consultoría líder en el análisis y la gestión del riesgo político en Ecuador. Nuestra misión es ayudar a inversionistas y empresas privadas, locales e internacionales, a capturar las oportunidades y limitar los riesgos que el entorno político produce en los

Para mayor información:
www.profitas.com
info@profitas.com

LEY ORGÁNICA PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA A TRAVÉS DEL FORTALECIMIENTO DE LA VINCULACIÓN DEL SECTOR ECONÓMICO PRODUCTIVO CON LA EDUCACIÓN

Mediante el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 261 de fecha 09 de abril del presente año se publicó la Ley Orgánica para la reactivación económica a través del fortalecimiento de la vinculación del sector económico productivo con la educación, que tiene como objeto establecer el marco normativo para fortalecer la vinculación del sector económico productivo con la educación en sus distintos niveles a través de educación formal y no formal, como herramienta de productividad, competitividad, investigación aplicada y generación de empleo juvenil. Esta Ley es aplicable a todas las personas jurídicas y naturales, de derecho público y privado.

La Ley tiene como finalidad promover la empleabilidad y la inserción laboral de los estudiantes, mediante el desarrollo de competencias técnicas, profesionales y transversales alineadas con las demandas del mercado laboral y los procesos productivos del país, contribuyendo al desarrollo económico; e impulsar la reactivación económica a través del fortalecimiento de la vinculación del sector económico productivo con la educación en todos sus niveles; así como, procesos de capacitación, formación profesional, reconocimiento de aprendizajes previos y formación dual.

Se establece el concepto de la formación dual que es un modelo educativo que articula, de manera continua y sistemática, la teoría y la práctica, mediante el desarrollo simultáneo de actividades en entornos de aprendizaje institucional educativo y laboral real, y no simulado. Su finalidad es garantizar una formación integral y pertinente, orientada al desarrollo de competencias profesionales en contextos reales de trabajo. Además, se dispone que para las instituciones de educación superior que tengan ofertas de formación obtendrán varios incentivos, como el reconocimiento público institucional, 1) Valoración adicional en la participación en la fórmula de distribución de recursos, para aquellas universidades y escuelas politécnicas que oferten carreras en formación dual. Dicha valoración se realizará dentro de los recursos disponibles sin que implique impacto presupuestario; segmentos de crédito preferente para el fortalecimiento institucional, de conformidad con la normativa emitida por la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, sin comprometer recursos adicionales del Estado; y,

acceso a programas de becas para el personal académico vinculado a la formación dual, conforme a la normativa aplicable y según los recursos existentes.

La presente Ley entra en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial y reforma a la Ley Orgánica de Educación Superior, Ley Orgánica de Emprendimiento e Innovación y al Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, no contiene disposiciones derogatorias.





DESTACAMOS

Por: Darío Altamirano
Departamento de Investigación y Contenido

1

Ley Orgánica para el fortalecimiento de los sectores estratégicos de minería y energía.

Ley Orgánica s/n
(R.O. 234-5S, 02-III-2026)

Mediante una regulación eficiente que permita la generación de ingresos fiscales y divisas y contribuya a la sostenibilidad fiscal y a la estabilidad macroeconómica del Estado.

2

Reglamento para el ejercicio de la potestad coactiva de la CGE.

Acuerdo
No. 007-CG-2026
(R.O. 235-4S, 03-III-2026)

Para la recaudación de los valores que se generen a su favor y en favor de terceros, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes.

3

Ley Orgánica para la atención integral del cáncer.

Ley Orgánica s/n
(R.O. 218, 04-II-2026)

Marco normativo que garantice el derecho a la salud a través de la planificación, desarrollo, implementación y evaluación de políticas públicas, programas, estrategias y acciones destinadas a la promoción de la salud, prevención, detección, diagnóstico, tratamiento integral, rehabilitación, investigación, cuidados paliativos, seguimiento y a la disminución de la morbilidad y mortalidad por cáncer en niñas, niños, adolescentes y adultos.

4

Acuerdo Ministerial que regula el procedimiento de autorización de turnos u horarios especiales de trabajo.

Acuerdo
No. MDT-2026-059
(R.O. 240-4S, 10-III-2026)

Así como la distribución de la jornada semanal laboral; y, los acuerdos para la distribución de la jornada laboral eficiente para el desarrollo.

MARZO 2026

5

Escala de remuneraciones mensuales unificadas para los profesionales de la salud.

**Acuerdo
No. MDT-2026-023
(R.O. 243-2S, 13-III-2026)**

Determinar dicha escala de remuneraciones para los profesionales de la salud sujetos al régimen de la Ley Orgánica de carrera sanitaria.

6

Disposiciones para la “Tasa por servicio aduanero por concepto de control aduanero a las mercancías que ingresen desde Colombia” creada por resolución No. SENAE-SENAE-2026-0017-RE.

**Resolución
No. NAC-DGER-
CGC26-0000012**

Establecer los medios y condiciones para el pago y recaudación, por parte del SRI, de la tasa por servicio aduanero por concepto de control aduanero creada por el SENAE.

7

Vigencia y uso de las licencias de conducir que caducaron a partir del 30 de enero de 2026.

**Resolución
No. ANT-ANT-
2026-0022-R
(R.O. 244-3S, 16-III-2026)**

Prorrogar hasta el 30 de junio de 2026 su vigencia y uso.

8

Manual general para la aplicación del proceso de duda razonable sobre el valor en aduana de mercancías importadas.

**Resolución
No. SENAE-SENAE-
2026-0018-RE**

Establecer el proceso general para determinar el valor en aduana objeto de duda razonable durante el control concurrente, de conformidad con Decisión 571 “Valor en Aduana de las mercancías importadas”, en la que consta el Anexo “Acuerdo relativo a la aplicación del artículo VII del acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio de 1994.



Impulsamos su ejercicio profesional con información confiable y actualizada.



CONTÁCTENOS:

Guayaquil+593 99 343 8745 / Quito + 593 99 937 9761

email: servicioalclientequito@corpmyl.com

edicioneslegales.com.ec



Siga nuestro canal de WhatsApp

