

Oficio N° 16094

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

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

De mi consideración:

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

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

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

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

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

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

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

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

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

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

“III.- CONCLUSIONES:

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

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

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

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

⁵ Convención Americana sobre los Derechos Humanos de San José de Costa Rica de 22 de noviembre de 1969, publicada en el Registro Oficial No. 801 de 6 agosto 1984.

2. Análisis.-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Pronunciamiento.-

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

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

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

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

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

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

Atentamente,

Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO