

**Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2021-0062-OF**

**Quito, D.M., 10 de junio de 2021**

**Asunto:** Absolución a consulta del oficio No. 114-ALC-N.Y-GAD-MC-2021, respecto a la aplicación de la firma electrónica en la etapa precontractual de los procedimientos de contratación. Artículos 2 número 28, 10.1 y 24.1 de la Codificación

Señor  
Nelson Aldian Yaguachi Capa  
Correo: info@cuyabeno.gob.ec

De mi consideración:

En atención al oficio No. 114-ALC-N.Y-GAD-MC-2021, de 12 de abril de 2021, suscrito por el Sr. Nelson Aldian Yaguachi Capa, en calidad de Alcalde del Cantón Cuyabeno, mediante el cual solicita a este Servicio Nacional:

*"[...] si el personal operativo, tales como: Conductores de vehículos, Operadores de Maquinaria, Personal de limpieza, recaudadora de impuestos, operadores de agua potable, monitores ambientales; Personal que conforma el Concejo Municipal (concejales), y demás personal operativo que interviene en un proceso de contratación en calidad de informante de una necesidad de acuerdo a las funciones que cumplen. **Deben o no suscribir los informes y/o pedidos con firma electrónica**, es importante señalar, que el personal mencionado, únicamente realizan el informe o pedido indicando que se presentaron daños en el vehículo o maquinaria, o que se terminaron suministros de limpieza, aseo, etc. [...]"*

Al respecto me es pertinente indicar lo siguiente:

**I. ANTECEDENTES:**

Mediante oficio Nro. 097-ALC-N.Y-GAD-MC-2021, de 19 de marzo de 2021, el señor Nelson Aldian Yaguachi Capa, en calidad de Alcalde del Cantón Cuyabeno, solicitó a este Servicio Nacional de Contratación Pública -SERCOP-, lo siguiente:

*"[...] Tomando en cuenta que un proceso de contratación se origina a partir de una necesidad, **en nuestro análisis**, resulta necesario que dentro de los documentos en la fase **PREPARATORIA** incluiría los informes u oficios, del personal mencionado anteriormente (y demás personal operativo), por lo tanto, es sumamente importante, **contar con el pronunciamiento oficial de parte del SERCOP**, a fin de no incurrir en la mala implementación de quienes deberían tener obligatoriamente la firma electrónica y quiénes no [...]"*

Con oficio No. SERCOP-DAJ-2021-0217-OF, de 31 de marzo de 2021, la Dirección de Asesoría Jurídica del SERCOP, otorga el término de 5 días para que complete el requerimiento de asesoramiento de conformidad al artículo 58 de la Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el SERCOP.

Mediante Informe Jurídico No. 003-2021-GADMC, de 07 de abril de 2021, el Dr. Willián Villarreal Tapia, Procurador Sindico del GADMC, emite su pronunciamiento jurídico en el siguiente sentido:

*"[...] De conformidad a las normas citadas se desprende que la fase preparatoria comprende la realización de los pasos previos, indispensables hasta la publicación de la convocatoria del procedimiento de contratación. Esta fase involucra la generación de varios documentos mismos que se detallan en el número 28 del Art. 2 de la Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública y que deberán estar firmados electrónicamente, es decir, la elaboración y modificación del plan anual de contratación -PAC; la elaboración de estudios de mercado, elaboración de especificaciones técnicas y términos de referencia -TDR; elaboración del presupuesto referencial y emisión de certificación presupuestaria; elaboración de estudios, elaboración y aprobación de pliegos; conformación de la comisión técnica u otorgamiento de delegación; y, toda actividad hasta antes de la publicación del procedimiento en el Portal*

## Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2021-0062-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2021

*Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública, en concordancia con lo que manifiesta el inciso primero del Art. 10.1 ibídem, es decir los documentos relevantes correspondientes a las fases preparatoria, precontractual inclusive ofertas, contractual y de ejecución contractual, dependiendo del procedimiento de contratación pública y conforme las disposiciones y directrices que emita este Servicio Nacional, deberán estar firmadas electrónicamente, tanto para las entidades contratantes como para los proveedores del Estado [...]*".

### II. ANÁLISIS JURÍDICO:

Para contextualizar el presente análisis, es necesario enmarcarse en lo que señala el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador -CRE-, mismo que delimita las actuaciones de las instituciones, organismos y funcionarios que actúan bajo una potestad estatal; estableciendo que únicamente podrán efectuar las competencias y facultades atribuidas en la Constitución y la Ley, así mismo, que las actuaciones realizadas por estos, deben estar estrictamente ceñidos a tales disposiciones constitucionales y legales.

En este contexto, es importante considerar que el Servicio Nacional de Contratación Pública -SERCOP-, en su calidad de ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública -SNCP-, posee las competencias expresamente determinadas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública [en adelante LOSNCP] y en su Reglamento General de aplicación, que a su vez, y de acuerdo a los principios de la administración pública, deben ser ejercidos de conformidad con el principio de juridicidad previsto en los artículos 226 y 227 de la Constitución de la República del Ecuador, y 14 del Código Orgánico Administrativo -COA-.

La atribución reglada[1] en los números 12 y 17 del artículo 10 de la LOSNCP, se enmarca exclusivamente a la asesoría y capacitación en la normativa de contratación pública, la cual, conforme la doctrina debe ser aplicada en su tenor literal, limitando su arbitrio o libertad, al no dejar margen alguno para la apreciación subjetiva de este Servicio sobre sus atribuciones y competencias; en este sentido, su competencia se centra sobre la **inteligencia o aplicación de las normas que regulan los procedimientos del Sistema Nacional de Contratación Pública**, entendiéndose dentro de éste, las disposiciones y normativa conexas promulgada por la autoridad competente para el efectivo cumplimiento de los objetivos del Sistema; así como, garantizar la participación de proveedores confiables en los procedimientos de contratación pública.

Las compras públicas se rigen bajo ciertos principios como es el de **legalidad, publicidad y transparencia** (Art. 4 de la LOSNCP), lo que se encuentra encausado en el sometimiento a las normas legales y la publicidad de la información a través del Portal de Compras Públicas que es el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, principios que son de aplicación obligatorio para las entidades sometidas a la Ley Ibídem.

Con respecto a su pregunta, me permito señalar que el artículo 1 de la LOSNCP enlista a las entidades contratantes que deberán cumplir con las disposiciones legales previstas en la referida Ley, así como en su Reglamento General y normativa conexas emitida para el efecto, para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios incluidos los de consultoría, *siendo de aplicación obligatoria la normativa prevista en materia de contratación pública* conforme se desprende del contenido del artículo 99 de la LOSNCP.

Este Servicio Nacional de conformidad con el artículo 10 de la LOSNCP, tiene dentro de sus atribuciones legales, el dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con dicha Ley; en efecto, expidió las Resoluciones Externas: No. RE-SERCOP-2020-106, publicada en Registro Oficial Suplemento No. 832, de 29 de julio de 2020, la No. RE-SERCOP-2021-0112, publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 388, de 09 de febrero de 2021, y la No. RE-SERCOP-2021-0114, publicada en el Registro Oficial Cuarto Suplemento No. 432, de 15 de abril de 2021, a través de las cuales, se reformó a la Resolución Externa No. RE-SERCOP-2016-0000072, de 31 de agosto de 2016; adicionalmente, en cumplimiento de esta atribución, emitió el oficio circular No. SERCOP-SERCOP-2020-0022-C, de 27 de octubre de 2020, que tiene por objeto direccionar a las entidades contratantes en el uso de firma electrónica.

Con la finalidad de dotar al SNCP de modernos sistemas tecnológicos para garantizar los principios rectores y

Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2021-0062-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2021

objetivos prioritarios del Estado en materia de contratación pública, previstos en los artículos 4 y 9 de la LOSNCP; en concordancia con los criterios de objetividad y eficiencia, establecidos en el artículo 5 del Código Orgánico Administrativo, el SERCOP ha incorporado a través de los artículos 10.1 y 24. 1 de la Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el SERCOP, la obligatoriedad de uso de firma electrónica en procedimientos de contratación pública.

*“[...] Art. 10.1 Documentos firmados electrónicamente. Los documentos relevantes correspondientes a las fases preparatoria, precontractual inclusive las ofertas, contractual y de ejecución contractual, dependiendo del procedimiento de contratación pública y conforme con las disposiciones y directrices que emita este Servicio Nacional, deberán estar firmados electrónicamente, tanto para las entidades contratantes como para los proveedores del Estado. [...] En general, el uso del certificado de firma electrónica tendrá igual validez y se le reconocerán los mismos efectos jurídicos que a una firma manuscrita en relación con los datos consignados en documentos escritos, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos. En tal virtud, el titular del certificado de firma electrónica responderá por las obligaciones derivadas de su uso, así como de la vigencia de esta. [...] Es responsabilidad de los servidores públicos de la entidad contratante mantener vigente su certificado de firma electrónica. [...] Los documentos a los que se refiere el primer inciso, serán determinados por el SERCOP; los cuales, serán válidos únicamente si tienen firma electrónica. El sistema oficial de validación de documentos firmados electrónicamente será el sistema FIRMA EC, provisto por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, conforme a las directrices que este emita por acuerdo ministerial. [...] Las ofertas que, dependiendo del procedimiento de contratación pública y conforme con las disposiciones y directrices que emita este Servicio Nacional, requieran ser presentadas con firma electrónica, no requieren ser foliadas ni sumilladas por el oferente.”. (Énfasis añadido).*

*“[...] Art. 24.1.- Del certificado de firma Electrónica.- Para la presentación y suscripción de determinados documentos en las distintas fases de la contratación, los proveedores del Estado deberán poseer certificado vigente de firma electrónica expedido por una de las Entidades de Certificación de Información y Servicios Relacionados, autorizada y acreditada por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones. [...] El certificado de firma electrónica deberá ser individual y estar vinculado exclusivamente a su titular. [...] En general, el uso del certificado de firma electrónica tendrá igual validez y se le reconocerán los mismos efectos jurídicos que a una firma manuscrita en relación con los datos consignados en documentos escritos, de conformidad con las disposiciones de la Ley de Comercio Electrónico, Firmas y Mensajes de Datos. En tal virtud, el titular del certificado de firma electrónica responderá por las obligaciones derivadas de su uso, así como de la vigencia de la misma. [...] Es responsabilidad del proveedor registrado en el RUP, mantener vigente su certificado de firma electrónica. [...] Las ofertas presentadas, dependiendo del procedimiento de contratación pública y conforme con las disposiciones y directrices que emita este Servicio Nacional, serán válidas únicamente si tienen una firma electrónica. El sistema oficial de validación de documentos firmados electrónicamente será el sistema FIRMA EC, provisto por el Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, conforme a las directrices que este emita por acuerdo ministerial. [...] En los casos de ofertas presentadas con firma electrónica, cada anexo o documentación de respaldo que se adjunte, y que hayan sido suscritos o emitidos por un tercero con firma manuscrita, deberán ser digitalizados y este documento será firmado electrónicamente por el oferente. Esta firma implicará la declaración de que todos los documentos presentados son auténticos, exactos y veraces, y que el oferente se hace responsable de los mismos dentro de los controles posteriores que se pueda realizar. [...]”.* (Énfasis añadido).

Cabe aclarar que el uso de la firma electrónica dentro de la dinámica del Sistema Nacional de Contratación Pública no debe limitarse únicamente a la mera aplicación voluntaria por parte de proveedores y entidades contratantes; ya que, por mandato de la *Disposición General Quinta* y *Disposición Transitoria Tercera* de la LOSNCP, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 15 y 18, numeral 5, de la *Ley para la Optimización y Eficiencia de Trámites Administrativos*, se constituye en una verdadera exigencia dentro de los procedimientos regidos por el Sistema Nacional de Contratación Pública.

Puesto que en la actualidad contamos con el marco normativo que permite la implementación de la firma electrónica, se debe considerar que, fácticamente la obtención de la firma electrónica es un trámite que no

## Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2021-0062-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2021

constituye mayor coste de tiempo y dinero, por lo que, se encuentra al alcance de la ciudadanía en general. Es así que, la firma electrónica, ya ha venido funcionando en las plataformas del Servicio de Rentas Internas para facturación electrónica; en el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (ECUAPASS) para los distintos procedimientos aduaneros; y, para sistemas de gestión documental (QUIPUX) de las instituciones del sector público; en tal sentido, resulta oportuno que la firma electrónica sea utilizada en el SNCP, dadas sus ventajas de agilidad, eficiencia, simplificación de trámites, ahorro de tiempo, mayor transparencia y seguridad; y, sobre todo, cuidado del medio ambiente.

Bajo esta premisa, la integridad de los documentos con firma electrónica para que estos tengan validez jurídica, la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, en su artículo 16 prescribe: *“Cuando se fijare la firma electrónica en un mensaje de datos, aquélla deberá enviarse en un mismo acto como parte integrante del mensaje de datos o lógicamente asociada a éste. Se presumirá legalmente que el mensaje de datos firmado electrónicamente conlleva la voluntad del emisor, quien se someterá al cumplimiento de las obligaciones contenidas en dicho mensaje de datos, de acuerdo a lo determinado en la Ley”, lo que guarda concordancia con el artículo 6 inciso segundo de su Reglamento, donde se establece de forma clara, que: “[...] Para efectos del presente artículo, se considerará que la información consignada en un mensaje de datos es íntegra, si ésta ha permanecido completa e inalterada, salvo la adición de algún cambio que sea inherente al proceso de comunicación, archivo o presentación”.*

Igualmente, el artículo 14 de la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, determina que, el certificado de firma electrónica en los documentos respectivos tienen **igual validez y eficacia jurídica, que aquellos que son firmado de manera manuscrita** en relación con los datos consignados en los documentos escritos, estos deben cumplir con todos y cada uno de los requisitos, procedimientos informáticos y electrónicos para la suscripción del documento y posterior a ello la validación de los mismos, mediante el aplicativo FIRMA EC, dentro del cual se verificará la información del certificado de firma electrónica, así como también la vigencia del mismo.

En la misma línea de análisis, el SERCOP emitió instrucciones secundarias, dirigidos a los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública, respecto de la aplicación de la Resolución Externa No. RE-SERCOP-2020-0106, mediante la Circular No. SERCOP-SERCOP-2020-0022-C, de 27 de octubre de 2020, en su acápite VII, número 7.2, establece un cronograma de obligatoriedad de uso de la firma electrónica en los documentos considerados como relevantes en la etapa preparatoria, para lo cual señala: *“[...] En general cualquier documento, no especificado en los recuadros subsiguientes, generado por la entidad contratante hasta antes de la publicación del procedimiento en el Portal de COMPRASPÚBLICAS. [...] A partir del cumplimiento del plazo la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el SERCOP [...]”.*

Por otro lado, el número 28 del artículo 2 de la Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el SERCOP, se refiere a la fase preparatoria en los siguientes términos: *“Fase de la contratación pública que incluye la elaboración y modificación del plan anual de contrataciones -PAC; la elaboración de estudios de mercado, elaboración de especificaciones técnicas y términos de referencia -TDR; elaboración del presupuesto referencial y emisión de certificación presupuestaria; elaboración de estudios, elaboración y aprobación de pliegos; conformación de la comisión técnica u otorgamiento de delegación; y, toda actividad hasta antes de la publicación del procedimiento en el Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública.”* (énfasis añadido).

En suma, la fase preparatoria comprende la realización de los pasos previos, indispensables hasta la publicación de la convocatoria del procedimiento de contratación. En tal medida, esta fase implica la generación de varios documentos que por naturaleza son complejos, o deben instrumentarse por medio de mecanismos de interoperación con bases de datos de determinadas instituciones del sector público, o requieren de la intervención u autorización de determinados entes rectores según cada materia.[2]. Es así que, todos los documentos relevantes correspondientes a la **fase preparatoria**, precontractual, inclusive las ofertas, contractual y de ejecución contractual deberán estar firmados electrónicamente, **en todos los procedimientos de contratación pública**.

Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2021-0062-OF

Quito, D.M., 10 de junio de 2021

### III. CONCLUSIÓN:

En aplicación de las atribuciones establecidas en el número 9 del artículo 10 de la LOSNCP, el SERCOP mediante su oficio circular No. SERCOP-SERCOP-2020-0022-C, de 27 de octubre de 2020, estableció la obligatoriedad del uso de la firma electrónica para todos los documentos generados por la entidad contratante en la etapa preparatoria de conformidad al cronograma establecido en el número 7.2, del acápite VII "Comunicado" de la referida circular; en este sentido, es responsabilidad de las entidades contratantes y de sus servidores el uso de la firma electrónica en todos los documentos considerados como relevantes para todas las fases del procedimiento de contratación pública.

El presente pronunciamiento se emite al tenor de lo dispuesto en el artículo 10 número 17 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, limitándose a la inteligencia y aplicación de la Ley Ibídem, su Reglamento General de aplicación, además de la Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el SERCOP, no es facultad de este Servicio Nacional de Contratación Pública recomendar o emitir disposiciones sobre las acciones y/o decisiones que debe adoptar las entidades contratantes respecto a los procedimientos de contratación que llevan a cargo.

Quien suscribe, lo hace debidamente autorizado por la máxima autoridad del Servicio Nacional de Contratación Pública, al amparo de lo previsto en el artículo 13 de la Resolución No. R.I-SERCOP-2018-00000459, de 20 de noviembre de 2018, reformado por el artículo 3 de la Resolución No. R.I-SERCOP-2020-0014, de 10 de septiembre de 2020, mismas que se encuentran publicadas en el Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública.

Particular que comunico para los fines pertinentes.

---

[1] Dromi, Roberto. Tratado de Derecho Administrativo. (Buenos Aires, Ediciones Ciudad de Argentina, 1998). Pág. 438: "*Las facultades de un órgano administrativo están regladas cuando la norma jurídica predetermina concretamente la conducta que la Administración debe seguir. Es decir, que la actividad administrativa es reglada cuando se determinan su contenido y forma. [...] La norma jurídica especifica la conducta administrativa y limita su arbitrio o libertad; no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del agente sobre la circunstancia del acto*".

[2] Sobre la fase preparatoria, el tratadista argentino Roberto Dromi, manifiesta lo siguiente: "*Es puramente interna de la Administración, sin intervención ni participación de los administrados, oferentes, licitadores o terceros interesados. Incluye análisis jurídicos, contables, financieros, económicos, políticos y de factibilidad física de la obra o servicio objeto de la futura contratación, la imputación previa de conformidad al crédito presupuestario y la elaboración del pliego de condiciones*". Roberto Dromi, Licitación Pública (Buenos Aires: Ciudad Argentina, segunda edición, 1999), 96-7.

Atentamente,

*Documento firmado electrónicamente*

Abg. Stalin Santiago Andino González  
**COORDINADOR GENERAL DE ASESORÍA JURÍDICA**

Referencias:  
- SERCOP-DGDA-2021-3649-EXT



Servicio Nacional de  
Contratación Pública

**Oficio Nro. SERCOP-CGAJ-2021-0062-OF**

**Quito, D.M., 10 de junio de 2021**

Copia:

Señora Abogada  
Mercedes Estefanía Mediavilla Yandún  
**Directora de Asesoría Jurídica**

Señor Magíster  
Jhonny Roberto Simbaña Viñamagua  
**Especialista de Asesoría Jurídica**

Señor Abogado  
Ricardo David Tapia Vinuesa  
**Asistente de Asesoría Jurídica**

js/mm