

INFORME TÉCNICO-JURÍDICO NO VINCULANTE
No. - 030-INV-CGUTL-AN-2026

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

Proponente: Asambleaísta Nuvia Rocio Vega Morillo

Nombre del Proyecto: “Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP”

I. ANTECEDENTES Y OBJETIVO DEL INFORME

Con fecha 28 de enero de 2026, la asambleísta Nuvia Rocio Vega Morillo, remite mediante Memorando Nro. AN-VMNR-2026-0008-M, signado con trámite 476907 al magíster Niels Anthonez Olsen Peet, Presidente de la Asamblea Nacional, el “Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP”. Adjunto al Proyecto de Ley, se incluye la Ficha de Objetivos de Desarrollo Sostenible, conforme lo determinan los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Secretaría General de la Asamblea Nacional, mediante Memorando Nro. AN-SG-2026-0550-M de fecha 30 de enero de 2026, solicitó se proceda con la elaboración del Informe Técnico-jurídico No Vinculante por parte de la Unidad Técnica Legislativa, previo a la calificación del Consejo de Administración Legislativa y, de manera independiente, se entregue un documento que contenga un Extracto del referido Proyecto de Ley.

Con fecha 04 de febrero de 2026, la asambleísta Nuvia Rocio Vega Morillo remite al Presidente de la Asamblea Nacional el Memorando Nro. AN-VMNR-2026-0011-M, como alcance al Memorando Nro. AN-VMNR-2026-0008-M, del 28 de enero de 2026 referente a la presentación del Proyecto de Ley. El 04 de febrero de 2026, la Secretaría General da a conocer del particular a la Coordinación de la Unidad de Técnica Legislativa mediante Memorando Nro. AN-SG-2026-0626-M y con este documento se procede a continuar con el trámite legal correspondiente.

Con estos antecedentes, el objetivo del presente Informe Técnico-jurídico No Vinculante es realizar el análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 134, 135, 136 y 301 de la Constitución de la República y 54 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

II. ATRIBUCIONES DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Unidad de Técnica Legislativa, tiene la atribución de asesorar en el área de técnica legislativa y parlamentaria y acompañar el proceso de creación de las normas, cuando así lo requieran el Consejo de Administración Legislativa, las comisiones especializadas y el Pleno de la Asamblea Nacional; y, el elaborar informes técnico-jurídicos, en virtud de los artículos 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; 22 del Reglamento Orgánico Funcional de la Asamblea Nacional; y, el Reglamento de Técnica Legislativa aprobado mediante Resolución CAL-2019-2021-419, de fecha 18 de febrero de 2021.

III. VERIFICACIÓN Y ANÁLISIS DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS

3.1 Iniciativa Legislativa

El Proyecto de Ley ha sido propuesto por la asambleísta Nuvia Rocio Vega Morillo, con el respaldo de veintiocho asambleístas, que corresponde al 19 % de los miembros de la Asamblea Nacional, razón por la cual cumple con lo exigido en los artículos 134, número 1 de la Constitución de la República del Ecuador y 54, número 1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La facultad de presentar proyectos de ley en este caso, sí le corresponde a la asambleísta, en razón de que no crea, modifica o suprime impuestos; tampoco aumenta el gasto público o modifica la división político-administrativa del país; ni establece, modifica, exonera o extingue impuestos, por lo que es coherente con lo establecido en los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador.

3.2 Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)

El Artículo 136 de la Constitución determina los requisitos para la presentación de los proyectos de ley, entre aquellos el relacionado a la unidad de la materia.

Revisada la Exposición de Motivos, así como el articulado, se concluye que este Proyecto de Ley se refiere a una sola materia: **PRODUCTIVA, COMERCIAL Y DE SERVICIOS**. En consecuencia, **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 1, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.3 Exposición de motivos, considerandos y articulado

El “Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP” contiene: Exposición de Motivos, treinta y un considerandos, treinta y cinco artículos y disposiciones: cuatro generales, dos transitorias, una derogatoria y una final. Por lo tanto,

CUMPLE con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y 56, número 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.4 Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían

El Proyecto de Ley en mención, contiene la determinación clara y precisa de los artículos vigentes que se van a reformar o derogar. En consecuencia, **CUMPLE** con lo señalado en los artículos 136 de la Constitución de la República y el 56, número 3 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

3.5 Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas

El Artículo 55 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa determina que toda iniciativa legislativa contará con una ficha de verificación en la que se justificará la alineación de la normativa propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible. El Reglamento respectivo establecerá el formato de la ficha de verificación, así como su proceso de presentación.

Por consiguiente, el Proyecto de Ley **CUMPLE** con lo estipulado en los artículos 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y 18 y 19 del Reglamento del Sistema de Gestión de Seguimiento, Evaluación de las Leyes y Participación Ciudadana.

3.6 Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley

De acuerdo con el Artículo 133 de la Constitución de la República, las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. Serán leyes orgánicas: 1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución; 2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; 3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados; y, 4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral. Las demás serán leyes ordinarias, que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica.

Con fundamento en la disposición constitucional citada, el “Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP” se presenta como una norma de carácter orgánico; sin embargo, no incluye reformas a normas de dicha jerarquía, ni sus preceptos se encasillan en las disposiciones de los números del Artículo antes mencionado. En consecuencia, la denominación es incorrecta.

3.7 Síntesis de Verificación de requisitos

REQUISITOS	VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO
Iniciativa Legislativa Proponente: Asambleaísta Nuvia Rocio Vega Morillo	CUMPLE
Una sola materia (Principio de Unidad de Materia)	CUMPLE
Exposición de motivos, considerandos y articulado	CUMPLE
Expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.	CUMPLE
Ficha de verificación del cumplimiento de los objetivos de Desarrollo Sostenible en Iniciativas Legislativas	CUMPLE
Carácter orgánico u ordinario del Proyecto de Ley	NO CUMPLE

IV. ANÁLISIS TÉCNICO-JURÍDICO

4.1 Concordancia con la Constitución de la República, legislación internacional vinculante, sentencias de la Corte Constitucional y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y Afectaciones a Derechos y Garantías Constitucionales; y, Normas legales vigentes que serían incompatibles, que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta

A partir de la vigencia de la Constitución del año 2008, el Estado ecuatoriano asumió como obligación fundamental, alcanzar el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos de las y los ecuatorianos, así como de las personas extranjeras en el país, los cuales no solamente son los reconocidos en esta norma fundamental o en los Tratados Internacionales, sino principalmente son aquellos, que, a pesar de no estar escritos, son básicos para la vida de un ser humano en dignidad¹.

En este sentido, los derechos a su vez son superiores al Estado, puesto que adquieren la característica de ser inherentes a la condición humana, y, por lo tanto, el Estado está en la obligación de respetarlos, protegerlos y de abstenerse

¹Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos INREDH ¡Para exigir nuestros Derechos! Quito, diciembre 2014, pág. 5.

de realizar cualquier conducta que implique una vulneración, restricción o menoscabo injustificado, pues los derechos limitan a todos los poderes del Estado y consecuentemente las actuaciones realizadas por las y los servidores públicos.

La Iniciativa Legislativa pretende derogar la Ley del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional – SECAP, publicada en el Registro Oficial No. 694, de 19 de octubre de 1978 para que con el presente Proyecto de Ley se cree una nueva ley que actualice conceptos, procedimientos y permita fortalecer a esta institución pública, que de manera estratégica se especializa en la formación y certificación por competencias laborales; para ello considera necesario que se las entidades del sector público priorice intervención para consolidar el desarrollo del talento humano, impulsar el empleo digno, la productividad y la seguridad integral del Estado². En ese contexto se procede con el siguiente análisis:

La Corte Constitucional establece que, para entender la intención normativa, así como en el hilo conductual del debate es necesario partir de la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, pues conforme se ha precisado a más de constituir un requisito constitucional, esta permite identificar las razones que sustentan y justifican la existencia de la Norma propuesta. “54. (...) la exposición de motivos correspondiente es el conjunto de razones en que el ponente apoya su propuesta; ella sirve, por tanto, de punto de partida del debate legislativo. Consiguientemente, la exposición de motivos debe ser suficiente en el sentido de que debe proporcionar un mínimo de razones para que los participantes en la discusión comprendan por qué y para qué se propone el proyecto de ley (...)”³.

Del mismo modo, esta Entidad Constitucional en la Sentencia Nro. 54-17-IN/22 se pronuncia sobre la necesidad de la **claridad** de manera que esta sea adoptada dentro del procedimiento legislativo al mencionar lo siguiente:

*“[la] claridad, debe considerarse que este comporta el deber –para el órgano con potestad normativa–, **de configurar las normas de modo preciso, determinado y comprensible, a efecto de proveer un grado de certeza suficiente que permita inferir a los ciudadanos la prohibición, permisión o sanción prescrita en la norma.***

*Aquello supone la obligación de guardar respeto a las reglas de sintaxis y de semántica, así como evitar, en la mayor medida posible, **el uso de conceptos vagos o indeterminados, que de espacio a conjeturas o arbitrariedad de quien lo aplica.***

²Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

³Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Nro. 32-21-IN/21 y acumulado de 11 de agosto de 2021, párrafo 54.

Como sostiene la Corte Constitucional sería entonces un derecho de las personas “contar con un ordenamiento jurídico previsible, claro, determinado, estable y coherente que le permita tener una noción razonable de las reglas del juego que le serán aplicadas”⁴. La exposición de motivos, a más de constituir un requisito constitucional permite identificar las razones de sustento y justificación para la existencia de la norma propuesta. Es así que la asambleísta sostiene que:

El Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) fue creado en 1966 como un organismo técnico orientado a la formación intensiva de mano de obra calificada para el sector productivo nacional, inicialmente en los ámbitos industrial, comercial y de servicios; es adscrito al actual Ministerio del Trabajo. Desde 1978 cuenta con personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa y financiera, y patrimonio propio⁵.

Su trayectoria le ha permitido consolidarse como la principal institución de capacitación técnica del país, con presencia territorial a través de centros zonales y operativos, capacitando a más de 350.000 personas anualmente y superando los 2,7 millones de beneficiarios hasta 2025. Un hito relevante en su evolución se presenta en el 2013 con la implementación del sistema formal de certificación por competencias laborales, pionero en el sector público ecuatoriano⁶.

Este modelo reconoce conocimientos y habilidades adquiridos mediante la experiencia laboral, independientemente de la formación académica formal, fortaleciendo de esta manera el enfoque inclusivo y meritocrático. El Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional ha desempeñado además un papel clave en la ejecución de políticas públicas de empleo y productividad, articulándose con el Plan Nacional de Desarrollo y con programas de inclusión social, reconversión laboral, emprendimiento y competitividad⁷.

El Plan de Transformación institucional proyecta metas estratégicas como alcanzar autonomía financiera sostenible, ampliar la cobertura nacional, implementar plenamente la formación dual en sectores estratégicos y consolidar un sistema robusto de certificación reconocido regionalmente. Sus ejes comprenden la modernización tecnológica e infraestructura, el rediseño curricular con enfoque en competencias, el fortalecimiento de alianzas público-privadas e internacionales, la expansión territorial hacia zonas rurales y vulnerables, y la digitalización integral de procesos. De manera que se fortalezca

⁴Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia Constitucional Nro. 54-17-IN/22 de 26 de mayo de 2022, párrafo 53.

⁵ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

⁶ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

⁷ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

la capacitación del talento humano tanto del sector público como privado, alineando la formación con necesidades operativas y de gestión⁸.

En el ámbito financiero, el histórico aporte del 1% sobre la masa salarial ha sido un mecanismo clave para sostener la formación profesional. Para 2026 se estima una masa salarial de USD 21.600 millones, que generaría USD 216 millones, destinando el 10% (USD 21,6 millones) a capacitación y certificación bajo criterios de eficiencia y equidad. La distribución prioriza capacitación técnica (85%) y certificación (10%), con componentes de investigación pedagógica y subsidios para desempleados, proyectando beneficiar a más de 176.000 personas.

Sin embargo, muchas entidades públicas contratan servicios privados sin considerar la oferta del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional, por lo que se plantea una política pública que priorice su catálogo formativo. En consecuencia, la propuesta normativa busca fortalecer a la Institución para que de esa manera sean accesibles las capacitaciones y tenga un alcance a nivel nacional, llegando a todas las zonas del país⁹.

La inversión sostenida en capital humano se concibe no solo como una política de empleo y productividad, sino también como un instrumento de seguridad integral, al generar oportunidades, reducir riesgos sociales y promover estabilidad. reafirmando el compromiso estatal con una educación de calidad, empleo digno e instituciones sólidas que impulsen un Ecuador más seguro, productivo y garante de derechos¹⁰.

Con el Proyecto de Ley se pretende oficializar a esta Institución como el ente oficial para la capacitación pública; puesto que, plantea la inversión en capital humano como instrumento de seguridad integral. Desde los artículos 7 al 16 del Proyecto de Ley se plantea una organización para su dirección y operación facilitando la prestación de servicios en todo el territorio nacional. Así como también detalla la oferta de capacitaciones que ofertará: 1. Capacitación profesional, formación profesional y formación no profesional, 2. Educación y formación dual. 3. Certificación de competencias laborales.

En el Artículo 18 de la iniciativa Legislativa se establecen los programas prioritarios en temas como agrícola, tecnológico, turístico y de economía popular y solidaria, determinando los beneficios para las y los empleadores que promuevan las capacitaciones a su personal. En el Artículo 23 se dispone que es el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional administrará el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Profesionales, integrado por un

⁸ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

⁹ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

¹⁰ Proyecto de Ley, Exposición de Motivos.

Registro Nacional de Certificaciones que recopilará, validará y actualizará las competencias laborales adquiridas mediante programas de capacitación intensiva y acelerada.

Respecto del Régimen Patrimonial y Financiero se dispone que es obligación del Estado y del sector privado contribuir a financiar las actividades de capacitación profesional de las y los trabajadores. Para ello contará con los fondos asignados por el Ministerio de Trabajo conforme su presupuesto asignado, los ingresos por cobro de servicios de capacitación y consultorías, recursos de empréstitos internos o externos destinados a programas de formación, contribuciones voluntarias, fondos de responsabilidad social empresarial y de cooperación internacional.

Es así que la Propuesta de Ley busca ampliar los estándares de formación profesional, la capacitación continua y el desarrollo de competencias como pilares para incrementar oportunidades laborales y contribuir a obtener una vida digna basada en políticas inclusivas que potencien el talento humano con la profesionalización técnica, capaz de atender las demandas del sector económico y productivo. Permitiendo que las personas fortalezcan sus capacidades y accedan a mejores oportunidades y condiciones de vida más satisfactorias.

Finalmente, se recomienda observar los parámetros previamente desarrollados en el presente informe y lo dispuesto en la Constitución de la República, tratados internacionales, los ordenamientos infraconstitucionales vigentes; así como, jurisprudencia, dictámenes y sentencias afines con la finalidad de no contradecir o afectar derechos constitucionales o regulaciones existentes que puedan perturbar la aplicación de la norma, asegurando la coexistencia, correspondencia y armonía entre la propuesta remitida y el ordenamiento jurídico actual.

También, se recomienda que en el debate legislativo y construcción de la norma se tenga en cuenta los parámetros determinados por el Reglamento y Manual de Técnica Legislativa para garantizar los principios constitucionales como la seguridad jurídica, coherencia y armonía con el ordenamiento jurídico. Es así que los artículos deben ser estructurados bajo una disposición más no en términos descriptivos, siempre con miras de salvaguardar la seguridad jurídica.

4.2 Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 2008, se han integrado en todo el ordenamiento jurídico, contenidos axiológicos. En este sentido, se ha recalcado el papel transformador del lenguaje jurídico y su importancia para la realización de los derechos contenidos en la Norma Fundamental, reiterando que este debe ajustarse a la dignidad humana y a los principios y valores constitucionales. El lenguaje no es un medio neutral de comunicación, por el

contrario, tiene un enorme poder instrumental y simbólico, de ahí que puede ser modelador de la realidad o reflejo de esta, proyectándose en el lenguaje jurídico y constituyéndose así en un factor potencial de inclusión o exclusión social.

En general, el lenguaje utilizado en el Proyecto de Ley no refleja un uso lingüístico discriminatorio, en consecuencia, desde esta perspectiva, no afectaría lo dispuesto en el Artículo 66, número 4 de la Constitución de la República que hace referencia al derecho a la igualdad formal, igualdad material y no discriminatoria.

No obstante, se sugiere el uso de lenguaje inclusivo en el desarrollo del texto normativo y siempre aplicar términos inclusivos.

4.3 Posible impacto de la norma propuesta en las garantías, derechos y el interés superior de los niños, niñas y adolescentes

El “Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP” pretende derogar la Ley del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional – SECAP, publicada en el Registro Oficial No. 694, de 19 de octubre de 1978 para que con el presente Proyecto de Ley se cree una nueva ley que actualice conceptos, procedimientos y permita fortalecer a esta institución pública, que de manera estratégica se especializa en la formación y certificación por competencias laborales; para ello se considera necesario que las entidades del sector público prioricen la intervención para consolidar el desarrollo del talento humano, impulsar el empleo digno, la productividad y la seguridad integral del Estado.

Al respecto se señala que la Norma Propuesta no guarda relación directa con los derechos de las niñas, niños y adolescentes; su contenido no establece disposiciones sobre la materia, no genera impacto de manera negativa a los derechos de este grupo de atención prioritaria desarrollados en los artículos 35, 44 y 45 de la Constitución de la República del Ecuador.

4.4 Impacto de género de las normas sugeridas

La Constitución de la República del Ecuador en el Artículo 11, número 2 determina que “todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades”. En esta misma línea el Artículo 66, número 4 reconoce y garantiza a las personas la igualdad formal, material y sin discriminación. Así se ha de entender que el efecto de la norma respecto a la igualdad se irradia a todo ente estatal, siendo este, medio y fin; y, se hace evidente que la transversalidad de género es un matiz que los Estados deben adoptar de forma sistemática e integral, aplicando el enfoque de género en todos los cuerpos normativos.

Analizado el contenido del “Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP” se concluye que, no contiene normativa que atente contra la igualdad y equidad de género, guardando observancia con los artículos 11 y 66, número 4, de la Constitución.

4.5 Afectación a los derechos colectivos de los pueblos y nacionalidades

El Artículo 1 de la Constitución de la República del Ecuador, caracteriza a nuestro país, en lo que corresponde, como un Estado constitucional de derechos y justicia, intercultural y plurinacional, es decir, incorpora ciertas características vinculadas al diseño de su nueva estructura institucional y el sistema político de Estado, cambiando de forma radical la historia y la doctrina en la que se sustentaba, invisibilizando y negando la existencia de la diversidad de pueblos y nacionalidades.

La plurinacionalidad propugna la igualdad, unidad, respeto, reciprocidad y solidaridad de todas las nacionalidades y pueblos que conforman el Ecuador. Reconoce el derecho de las nacionalidades a su territorio, autonomía política, administrativa interna, es decir, a determinar su propio proceso de desarrollo económico, social, cultural, científico y tecnológico para garantizar el desarrollo de su identidad cultural y política y por ende, el desarrollo integral del Estado plurinacional; mientras que la Interculturalidad posibilita el diálogo, la interrelación y el encuentro creativo y equitativo entre los diversos saberes, prácticas, valores y principios.

Del análisis de la Propuesta Normativa, se puede precisar que su desarrollo normativo no constituye afectación a los derechos colectivos de pueblos y nacionalidades, su contenido tampoco establece disposiciones que puedan afectar al ejercicio de los derechos colectivos establecidos en el Artículo 57 de la Constitución de la República del Ecuador. Tampoco genera afectación a los derechos de comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

4.6 Posible impacto de la norma en los derechos y garantías constitucionales y en favor de otros grupos de atención prioritaria

Finalmente, el Proyecto de Ley en el marco de lo que determina el Artículo 35 de la Constitución de la República, respecto de las personas adultas mayores, niñas, niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad, personas privadas de libertad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado. Se desprende que el presente Proyecto de Ley

no podría generaría afectación a los derechos constitucionales de las personas o grupos de atención prioritaria.

4.7 Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma

La Ley Orgánica de la Función Legislativa en su Artículo 30 señala que, “Los informes técnico-jurídicos elaborados por la Unidad de Técnica Legislativa no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta (...)”. (Lo subrayado me pertenece).

Asimismo, señala que “(...) el informe se referirá al cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 136 de la Constitución en concordancia con los artículos 135 y 301; y, 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa y analizará:”, entre otros aspectos, la “(...) Estimación del costo o identificación de los ámbitos de impacto económico que podría tener la implementación de la norma (...)”.

Los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE), se refieren a la Política Fiscal y Tributaria, cuya competencia es exclusiva del presidente de la República.

El “Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional – SECAP” propone fortalecer al SECAP como el ente rector del sistema nacional de formación profesional, capacitación continua y certificación de competencias laborales, con autonomía administrativa, operativa y financiera, adscrito al Ministerio del Trabajo.

En ese sentido, la finalidad y alcance del Proyecto de Ley establecen que el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (SECAP) gestionará un sistema integral de formación y certificación dirigido a toda la ciudadanía, con el objetivo de mejorar la empleabilidad, la productividad y la competitividad de los sectores económicos del país, promoviendo la inclusión social, el aprendizaje a lo largo de la vida y la adaptación a los cambios tecnológicos.

Los principios y el modelo de gestión del SECAP se regirán por la gobernanza entre (Estado, empleadores y trabajadores), la universalidad, pertinencia, calidad, articulación con los sistemas de educación, cualificaciones y empleo, innovación permanente y flexibilidad modular del aprendizaje. Se incorporan conceptos como formación dual, micro credenciales, itinerarios formativo-laborales y recertificación.

El SECAP tendrá la responsabilidad de diseñar y ejecutar programas de capacitación profesional, formación no profesional y formación dual; liderar mesas técnicas sectoriales para definir perfiles de cualificación y esquemas de certificación; administrar el Sistema Nacional de Certificación de Competencias Profesionales y el Registro Nacional correspondiente; emitir certificaciones oficiales con verificación digital, reconocidas obligatoriamente por empleadores públicos y privados; implementar modalidades virtuales y semipresenciales; y

desarrollar programas de reconversión laboral y capacitación socio empresarial, especialmente para sectores vulnerables y economías sostenibles.

En cuanto a la organización institucional y territorial, la entidad estará dirigida por un director ejecutivo designado por el Ministro de Trabajo, con amplias atribuciones administrativas, técnicas y de representación legal. El SECAP contará con oficinas técnicas a nivel nacional según disponga su estructura orgánica y disponibilidad presupuestaria, responsables de ejecutar y evaluar los procesos de capacitación y certificación, identificar necesidades locales y proponer mejoras institucionales.

Asimismo, se dispone que las instituciones públicas coordinen prioritariamente con el SECAP sus planes anuales de capacitación, evitando duplicidades y priorizando su oferta formativa. Solo en casos debidamente justificados podrán contratar operadores externos acreditados. Adicionalmente, emitirá certificaciones por competencias laborales, incluidas certificaciones de competencias digitales básicas obligatorias para el sector público y promueve el uso de micro credenciales acumulables para facilitar la reconversión laboral y el aprendizaje continuo.

El financiamiento del SECAP será obligatorio tanto para el Estado como para el sector privado, a través de fondos asignados por el Ministerio de Trabajo, asignaciones presupuestarias ya previstas, ingresos por servicios, cooperación nacional e internacional, donaciones y otros fondos legales. Sus recursos serán administrados directamente, auditados, depositados en el Banco Centra del Ecuador, mismos que constan en la normativa legal vigente.¹¹

Al respecto, esta propuesta no implica un incremento del gasto público, puesto que no crea nuevas líneas presupuestarias ni genera obligaciones financieras adicionales para el Estado, sino que deberá ejecutarse dentro del marco de las competencias, atribuciones, estructura y recursos ya asignados a la entidad, optimizando el uso de los recursos públicos existentes.

Así, en concordancia con lo expuesto y en referencia con los artículos 135 y 301 de la Constitución de la República del Ecuador, el “Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional - SECAP” presenta las siguientes características:

- No se identifica creación, modificación o supresión de impuestos.
- No se identifica incremento del gasto público.

¹¹ Se recomienda revisar:

Artículo 14 de la Ley del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP-. Última Reforma: Suplemento del Registro Oficial 666, 11-1-2016.
Disposición General Décima Primera del Código Orgánico Monetario y Financiero. Última Reforma: Sexto Suplemento del Registro Oficial 142, 13-10-2025.

4.8 Vinculación de la norma propuesta con el Plan Nacional de Desarrollo y los Objetivos de Desarrollo Sostenible

La Asamblea Nacional busca contribuir a la mejora integral de las condiciones de vida en el país a través de la implementación de una agenda de legislación de calidad que permita el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** mediante la incorporación de leyes que busquen erradicación de la pobreza, la prosperidad humana y el cuidado del planeta; así como el cumplimiento de los Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo que es el instrumento político que marca la orientación del gobierno, la hoja de ruta técnica que direcciona el accionar del sector público y un instrumento de diálogo; la o el proponente justificará su alineación de la normativa de propuesta de ley a estos objetivos.

En este contexto, el objetivo del Proyecto de Ley, según la Proponente pretende derogar la Ley del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional – SECAP, publicada en el Registro Oficial No. 694, de 19 de octubre de 1978 para que con el presente Proyecto de Ley se cree una nueva ley que actualice conceptos, procedimientos y permita fortalecer a esta institución pública, que de manera estratégica se especializa en la formación y certificación por competencias laborales; para ello considera necesario que se las entidades del sector público priorice intervención para consolidar el desarrollo del talento humano, impulsar el empleo digno, la productividad y la seguridad integral del Estado.

De ahí que este Proyecto de Ley podría estar relacionado con los Objetivos de Desarrollo Sostenible Agenda 2030, con los objetivos:

Objetivo 4) Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos:

El progreso hacia una educación de calidad ya era más lento de lo requerido antes de la pandemia, pero la covid-19 ha tenido impactos devastadores en la educación, provocando pérdidas de aprendizaje en cuatro de cada cinco países de un total de 104 analizados. Sin medidas adicionales, se estima que 84 millones de niños y jóvenes no asistirán a la escuela de aquí a 2030 y aproximadamente 300 millones de estudiantes carecerán de las habilidades básicas de aritmética y alfabetización necesarias para tener éxito en la vida.

Además de la educación primaria y secundaria gratuita para todos los niños y niñas de aquí a 2030, el objetivo es proporcionar igualdad de acceso a una formación profesional asequible, eliminar las disparidades de género y riqueza y lograr el acceso universal a una educación superior de calidad. La educación es la clave que permitirá alcanzar muchos otros objetivos de desarrollo sostenible (ODS). Cuando las personas pueden obtener una educación de calidad, pueden romper el ciclo de la pobreza.

La educación ayuda a reducir las desigualdades y a alcanzar la igualdad de género. También ayuda a las personas de todo el mundo vivir una vida más saludable y sostenible. La educación también es importante para fomentar la tolerancia entre las personas y contribuye al desarrollo de sociedades más pacíficas.

Objetivo 8) Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos:

Pretende promover el crecimiento económico inclusivo y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos. Diversas crisis amenazan gravemente la economía mundial. Se prevé que el crecimiento real del PIB mundial per cápita se desacelere en 2023. Las difíciles condiciones económicas empujan a más trabajadores al empleo informal. Se ha producido un incremento de la productividad laboral y un descenso de la tasa de desempleo a escala mundial.

No obstante, es necesario seguir avanzando para mejorar las oportunidades de empleo, especialmente entre jóvenes, reducir el empleo informal y la desigualdad en el mercado laboral (sobre todo en lo que respecta a la brecha salarial entre hombres y mujeres), promover entornos de trabajo seguros y protegidos y mejorar el acceso a los servicios financieros para garantizar un crecimiento económico sostenido e inclusivo.

Objetivo 10) Reducir la desigualdad en los países y entre ellos:

La desigualdad amenaza el desarrollo social y económico a largo plazo, frena la reducción de la pobreza y destruye el sentido de realización y autoestima de las personas. En la mayoría de los países, los ingresos del 40 % más pobre de la población aumentaron con mayor rapidez que la media nacional. Sin embargo, los últimos datos, aún no concluyentes, sugieren que la COVID-19 puede haber perjudicado esta tendencia positiva de reducción de la desigualdad dentro de los países.

Por otro lado, es necesario considerar que dentro del marco jurídico del país, el Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento por medio del cual se concreta la garantía de derechos en un marco de política pública; por tanto, su vinculación y la ejecución de su cumplimiento son importantes frente a los diferentes niveles de gobierno, otras funciones del Estado, e incluso el propio sector privado en su papel de corresponsable de los procesos de desarrollo; para lo cual se establece una planificación diferenciada, acorde con las características sociales, culturales y territoriales de la población.

El Plan Nacional de Desarrollo denominado “Plan Nacional de Desarrollo Ecuador No se Detiene 2025-2029” fue aprobado el 21 de agosto de 2025 por el

Consejo Nacional de Planificación, con Resolución Nro. 008-2025-CNP, y constituye la base técnica que orienta la formulación e implementación de las políticas públicas destinadas a enfrentar de manera estructural problemáticas como la desigualdad, la pobreza y la exclusión social.

Al respecto este Proyecto de Ley se podría vincular con los objetivos:

Objetivo 1) Mejorar el bienestar social y la calidad de vida de la población, para garantizar el goce efectivo de los derechos y la reducción de las desigualdades:

- 1.1 Promover el ejercicio de derechos y contribuir a la reducción de la pobreza debido a diferentes factores y pobreza extrema.
- 1.2 Garantizar el acceso a los servicios de protección social de las personas y grupos de atención prioritaria durante su ciclo de vida.
- 1.3 Mejorar la prestación de los servicios de salud de manera integral y con calidad, enfatizando la atención a grupos prioritarios y todos aquellos en situación de vulnerabilidad.
- 1.4 Fortalecer la prevención y control de enfermedades transmisibles y no transmisibles, incluyendo vigilancia sanitaria e implementación de sistemas de calidad en los servicios de salud.
- 1.5 Garantizar el acceso y prestación de servicios de salud sexual y reproductiva de calidad, que incluya educación integral de la sexualidad.
- 1.6 Fortalecer la atención y prestación de servicios alrededor de las determinantes para el desarrollo integral de la población, con énfasis en la primera infancia.
- 1.7 Garantizar el acceso a una vivienda adecuada, digna y promover entornos habitables y seguros, que contribuyan al fomento y desarrollo de ciudades y comunidades inclusivas, resilientes y sostenibles.

Objetivo 2) Potenciar las capacidades de la ciudadanía con acceso universal a una educación inclusiva de calidad, acceso a espacios de intercambio cultural y una vida activa:

- 2.1 Garantizar el acceso universal a una educación inclusiva, equitativa e intercultural para todos los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y adultos, asegurando su permanencia y la culminación de los estudios en todos los niveles del Sistema Nacional de Educación.
- 2.2 Promover una educación de calidad con un enfoque innovador, competencial, resiliente, intercultural y participativo; sin discriminación, con procesos de evaluación integral para la mejora continua.
- 2.3 Impulsar un sistema nacional de educación superior transparente e innovador, con oferta académica inclusiva, pertinente e integral, acorde a las necesidades del país y su población a nivel nacional.

2.4 Impulsar la investigación científica, la innovación, la transferencia de tecnología, la protección de saberes ancestrales y de propiedad intelectual, con programas que permitan la inclusión, permanencia y educación continua.

2.5 Fomentar la práctica de la actividad física y el deporte, que promueva el bienestar social, la infraestructura deportiva y programas de alto rendimiento.

2.6 Fomentar la conservación, salvaguardia y promoción del patrimonio material e inmaterial del país, la creación artística, la producción cultural, y el impulso a las industrias culturales.

Objetivo 4) Impulsar el desarrollo económico que genere empleo de calidad y finanzas públicas, sostenibles, inclusivas y equitativas:

4.1 Fortalecer las finanzas públicas procurando un sistema tributario eficiente y sostenible.

4.2 Gestionar las reservas internacionales bajo los principios de seguridad, liquidez y rentabilidad, para fortalecer la dolarización.

4.3 Promover la inclusión financiera y el acceso a productos y servicios financieros que permitan consolidar un sector financiero público sólido y sostenible.

4.4 Promover el acceso de la población a un empleo adecuado, con énfasis en la inserción laboral de los jóvenes, disminuyendo el trabajo infantil, asegurando la igualdad de oportunidades y condiciones entre hombres y mujeres.

V. ANÁLISIS Y OBSERVACIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Previo a singularizar las observaciones encontradas en el Proyecto de Ley, es necesario traer una breve definición de Técnica Legislativa con el fin de resaltar su importancia:

Técnica Legislativa. - Es el conjunto de preceptos, reglas, procedimientos y prácticas jurídicas y lingüísticas **necesarias para una correcta y eficaz producción legislativa, que garantice la seguridad jurídica, la supremacía constitucional y otros principios constitucionales**, en todo el proceso legislativo de expedición, codificación, reforma, derogación e interpretación de la ley.¹² (Énfasis añadido)

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención de la o el legislador, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones.

12 Resolución CAL 2019-2021-419, "Reglamento de Técnica Legislativa", Artículo 4 letra f.

Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

Con lo citado, se recuerda que la Técnica Legislativa es la herramienta que permite no solo aterrizar la intención de la o el legislador, sino que ordena acorde con criterios predeterminados la formalidad de la inclusión de disposiciones. Mismos que, a su vez, se vinculan a principios constitucionales que otorgan validez a la norma.

En tal sentido se obtienen las siguientes observaciones sobre técnica legislativa:

5.1 Se recomienda cuidar la redacción en el marco de lo que mandan los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Técnica Legislativa respecto a la redacción, lenguaje, estilo, gramática para que la sintaxis y ortografía tenga mayor prolijidad y el contenido sea mejor entendido por la o el lector. Por ejemplo: **1)** Las palabras Artículo, Ley ¹³ siempre que se refiera a un sustantivo propio deberá ir en mayúscula la primera letra. **2)** Las palabras que no pertenecen al idioma español deben escribirse en cursiva¹⁴

5.2 En el marco de lo que describe el Artículo 6 letra C del Reglamento de Técnica Legislativa un proyecto de ley debe contener suficientes exposiciones de motivos en los que especifique las razones, fundamentos **fácticos y técnicos que determinan la necesidad de adoptar la regulación propuesta.**

Se recomienda que en el proceso de elaboración de la norma la Exposición de Motivos se adecue al espíritu e intención legislativa de manera que justifiquen la necesidad de crear, incluir, reformar, modificar, derogar el articulado. Estos fundamentos fácticos y técnicos permiten analizar la pertinencia de una regulación, puesto que, explicará la necesidad social o el problema al cual se pretende dar una solución normativa, se detallará también los objetivos y fines propuestos con este nuevo cuerpo normativo.

5.3 Se establece en el Manual de Técnica Legislativa que los preceptos que van a integrar la parte final de la ley deben ser ordenados y agrupados por categorías siendo el orden sugerido el siguiente: 1) Disposiciones generales, 2) Disposiciones transitorias, 3) Disposiciones reformativas y derogatorias y 4) Disposiciones finales¹⁵.

5.4 Conforme dispone el Artículo 22, letra d del Reglamento de Técnica Legislativa las disposiciones generales son directamente aplicables por estar incluidas en la parte dispositiva de la norma. Por lo tanto, los tribunales no pueden ignorarlas. El legislador fija en ellas las pautas que sigue en la ley y deberá acudir a ellas cuando surjan problemas de interpretación sobre la

¹³ Proyecto de Ley.

¹⁴ <https://www.rae.es/dpd/puntos%20suspensivos>

¹⁵ Manual de Técnica Legislativa (2014) pp. 60.

finalidad o el ámbito de la regulación, los afectados, el arbitrio judicial, la discrecionalidad de la administración en su aplicación, así como cuando existan lagunas en la ley.

Aunque están integradas en el articulado de la ley y tienen, por tanto, valor normativo, en ocasiones estas disposiciones pueden constituir meras declaraciones abstractas de finalidad o intenciones, en cuyo caso no serán de aplicación por falta de contenido normativo.

5.5 Las disposiciones transitorias tienen por objeto facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación y en consecuencia deberán utilizarse con carácter restrictivo y delimitarse de forma precisa la aplicación temporal y material. Determinando el sujeto responsable de su aplicación o ejecución. Los preceptos que se normarán incluirán exclusivamente una regulación autónoma y diferente de la establecida por la norma nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición; la declaración de pervivencia o ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la vigencia de la nueva ley.

Así como también aquellos que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor; las que sirven para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulando de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigencia.

5.6 Las disposiciones reformativas son preceptos que reforman la norma vigente pero cuando ésta no sea el objeto principal; tendrán carácter excepcional y se ordenarán en disposiciones distintas. Garantizando la seguridad jurídica a través de la estabilidad del ordenamiento, la homogeneidad en el contenido de la ley.

En ese sentido se recomienda considerar dichos parámetros.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El “Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP” sujeto a análisis, **CUMPLE** con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

Es decir:

- a) Dispone de iniciativa legislativa;
- b) Se refiere a una sola materia;
- c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional;
- d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y,

- e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa:

- a) **Considerar** los criterios establecidos en el presente Informe;
- b) **Calificar** el “Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional - SECAP”;
- c) **Unificar** con los demás proyectos de ley afines, conforme mandato del Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y,
- d) **Designar** para su trámite a la **Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa** relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.

La Unidad de Técnica Legislativa conforme el Artículo 30 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa elabora los informes técnico-jurídicos, los mismos que no serán vinculantes y se basarán en criterios de neutralidad política, viabilidad, pertinencia y factibilidad económica y jurídica de la iniciativa propuesta, analizados y calificados de forma posterior por el Consejo de Administración Legislativa, en cumplimiento de lo dispuesto en el Artículo 14 de la norma citada.

Finalmente, en cumplimiento de la Resolución del Consejo de Administración Legislativa, adoptada en Sesión de 19 de septiembre de 2012, se adjunta el Extracto del “Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP”.

Atentamente,



Mgtr. Javier Antonio Nuques Balda
**COORDINADOR GENERAL
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Elaborado por:



Mgtr. Nora Fernanda García Yépez
**ESPECIALISTA JUNIOR DE ANÁLISIS TÉCNICO LEGISLATIVO
UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

Análisis económico:	Edison Higuera
Revisión de composición formal del documento:	Inés Tonato



ANEXO 1
EXTRACTO DEL PROYECTO

NOMBRE DEL PROYECTO	“Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP”
PROPONENTE	Asambleísta Nuvia Rocio Vega Morillo
FECHA DE PRESENTACIÓN	28 de enero de 2026 y Alcance 04 de febrero de 2026
MATERIA	PRODUCTIVA, COMERCIAL Y DE SERVICIOS
OBJETIVO DEL PROYECTO	Crear la Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP”
SÍNTESIS GENERAL DEL PROYECTO	Contiene: Exposición de Motivos, treinta y un considerandos, treinta y cinco artículos y disposiciones: cuatro generales, dos transitorias, una derogatoria y una final. La Iniciativa Legislativa pretende derogar la Ley del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional – SECAP, publicada en el Registro Oficial No. 694, de 19 de octubre de 1978 para que con el presente Proyecto de Ley se cree una nueva ley que actualice conceptos, procedimientos y permita fortalecer a esta institución pública, que de manera estratégica se especializa en la formación y certificación por competencias laborales; para ello considera necesario que se las entidades del sector público priorice intervención para consolidar el desarrollo del talento humano, impulsar el empleo digno, la productividad y la seguridad integral del Estado.
CONCLUSIONES	El “Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP” sujeto a análisis, CUMPLE con los requisitos formales establecidos en los artículos 134 y 136 de la Constitución de la República y 54, 55 y 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Es decir: a) Dispone de iniciativa legislativa; b) Se refiere a una sola materia; c) Está presentado a la Presidencia de la Asamblea Nacional; d) Tiene exposición de motivos, considerandos y articulado; y, e) Contiene la expresión clara de los artículos que con la nueva Ley se derogarían o se reformarían.

RECOMENDACIONES	Sobre la base de lo expuesto, la Unidad de Técnica Legislativa recomienda al Consejo de Administración Legislativa: a) Considerar los criterios establecidos en el presente Informe; b) Calificar el “Proyecto de Ley Orgánica de Fortalecimiento e Institucionalidad del Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional -SECAP”; c) Unificar con los demás proyectos de ley afines, conforme mandato del Artículo 58.1 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa; y, d) Designar para su trámite a la Comisión Especializada Permanente de Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa relacionado con la materia, sobre la base del Artículo 21, número 4 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa.
------------------------	---

Elaborado por: NFGY

