

PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Junio 2025

Presentación

Sistema de Consultas Absueltas

La absolución de las consultas jurídicas a las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la inteligencia o aplicación de la ley, es competencia del Procurador General del Estado, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución de la República del Ecuador y los artículos 3 y 13 de su Ley Orgánica.

Cada pronunciamiento es el resultado del estudio del equipo de abogados de la Dirección Nacional de Consultoría, que se apoya según la materia con la experticia de los profesionales de las demás direcciones sustantivas y regionales de la PGE, y, finalmente, revisado y, de ser el caso, modificado por el Procurador General del Estado, lo que permite asegurar la rigurosidad jurídica de cada proyecto, mantener la unidad institucional y reforzar el rol preventivo de la absolución de consultas como parte del ciclo de defensa jurídica del Estado.

El pronunciamiento del Procurador General del Estado contiene un dictamen general y abstracto sobre la aplicación de las normas por toda la Administración Pública, por lo que la ley ordena que los extractos se publiquen en el Registro Oficial.

Adicionalmente, por iniciativa de la PGE el texto íntegro de cada pronunciamiento consta en el Sistema de Consultas Absueltas, en el portal institucional www.pge.gob.ec que es una herramienta de acceso público.

A fin de promover la transparencia del trabajo institucional, facilitar el acceso de los usuarios y contribuir al respeto del principio de legalidad que rige en Derecho Público, la PGE pone a disposición de la ciudadanía los pronunciamientos emitidos durante el mes de junio de 2025 y, en adelante, con periodicidad mensual.

Ab. Juan Carlos Larrea Valencia
Procurador General del Estado

Contenido

No.	Fecha de pronunciamiento	INSTITUCIÓN PÚBLICA Materia de la consulta	pág.
1	02-jun-25	UNIVERSIDAD TÉCNICA DE MACHALA RENDICIÓN DE CUENTAS	4
2	02-jun-25	CORPORACIÓN DEL SEGURO DE DEPÓSITOS, FONDO DE LIQUIDEZ Y FONDO DE SEGUROS PRIVADOS - COSEDE RECUPERACIÓN RECURSOS SEGURO DE DEPÓSITOS	13
3	03-jun-25	SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR - SENAE EXIGENCIA DEL CHV EMITIDO POR LA ANT COMO DOCUMENTO DE SOPORTE DE IMPORTACIÓN	23
4	04-jun-25	UNIVERSIDAD DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CIENCIAS POLICIALES - USECIPOL TRANSFERENCIA DE DOMINIO DE BIENES	33
5	05-jun-25	VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA REMUNERACIÓN DE DIGNATARIO CON IMPEDIMENTO	37
6	06-jun-25	MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA REVISIÓN DE OFICIO / NULIDAD ACTO ADMINISTRATIVO	47
7	11-jun-25	EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE HÁBITAT Y VIVIENDA DESCALIFICACIÓN DE OFERTAS POR PRÁCTICAS COLUSORIAS	54
8	11-jun-25	MUNICIPIO DE SEVILLA DE ORO DERECHO DE VÍA ADJUDICACIÓN DE BIENES MOSTRENCOS	62
9	12-jun-25	CNEL INHABILIDADES PARA CONTRATAR	74
10	17-jun-25	BANCO CENTRAL DEL ECUADOR APLICACIÓN RETROACTIVA DE MEDIDAS CORRECTIVAS Y DE SANEAMIENTO	80
11	25-jun-25	CUERPO DE BOMBEROS DE PASTAZA APROBACIÓN PLAN DE CARRERA BOMBEROS	87
12	26-jun-25	DEFENSORÍA PÚBLICA REINGRESO	95
13	27-jun-25	MUNICIPIO DE GUAYAQUIL REAJUSTE VALOR TOTAL DE CONTRATO DE SERVICIOS	103
14	30-jun-25	MUNICIPIO DE BIBLIÁN CONDÓMINIOS MINEROS Y SUCESIÓN DE DERECHOS MINEROS	111

Oficio No. **11684**

Quito, D.M., **02 JUN 2025**

Doctor
Jhonny Edgar Pérez Rodríguez
Rector
UNIVERSIDAD TÉCNICA DE MACHALA
Machala.

De mi consideración:

Mediante oficio No. UTMACH-R-2025-0071-OF, de 20 de febrero de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se formularon las siguientes consultas:

“¿La rendición de cuentas de los fondos públicos establecida en el artículo 25 la Ley Orgánica de Educación Superior, es la misma contemplada en el artículo 90 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana?”

De ser negativa la respuesta ¿Cuál es el procedimiento que se debe seguir para diferenciarlas y cumplir de manera correcta con la obligación?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

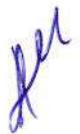
1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos, se desprende que:

1.1. Mediante oficio No. UTMACH-R-2025-0055-OF, de 4 de febrero de 2025, ingresado en el correo institucional de este organismo en la misma fecha, la entidad consultante presentó la consulta antes mencionada, sin adjuntar el criterio jurídico correspondiente.

1.2. Mediante oficio No. 10334, de 5 de febrero de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Universidad Técnica de Machala (en adelante “UTMACH”) que remita el informe jurídico debidamente fundamentado. Este requerimiento fue atendido mediante el oficio previamente citado.

1.3. El criterio jurídico, contenido en informe No. INF-PG-043-2025 (sin fecha), suscrito por la Procuradora General de la UTMACH, citó principalmente los artículos 100 numeral 4, 208 numeral 2, 226, 227 y 237 de la Constitución de la



República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 10, 25 de la Ley Orgánica de Educación Superior² (en adelante, “LOES”); 90 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana³ (en adelante, “LOPC”); 10 del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior⁴ (en adelante, “RLOES”); y, 3, 7 del Reglamento para el Cumplimiento del Principio del Carácter No Lucrativo de las Instituciones de Educación Superior⁵ (en adelante “RCPCNLIES”), con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“4. CRITERIO INSTITUCIONAL:

4.1. *En términos generales, la rendición de cuentas no es un proceso único y uniforme, sino que responde a distintos niveles de regulación según el ámbito en el que se aplica. Esto implica que las instituciones y entidades deben atender las exigencias específicas de cada normativa, cumpliendo con los mecanismos administrativos, financieros y ciudadanos que corresponden en cada caso.*

4.2. *Tras el análisis realizado, se puede concluir que la rendición de cuentas es un principio fundamental en la gestión de los fondos públicos, cuyo objetivo principal es garantizar la transparencia, la eficiencia en el uso de los recursos y la participación ciudadana en la supervisión de los actos de las instituciones y autoridades. Tanto la Ley Orgánica de Educación Superior y su Reglamento, como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana establecen esta obligación, pero desde enfoques y alcances distintos.*

4.3. *El artículo 10 del Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Superior establece la obligación de las instituciones de educación superior de contratar un servicio de auditoría externa independiente con el objetivo de verificar el cumplimiento de su carácter no lucrativo. Esta práctica institucional responde a la necesidad de garantizar la transparencia en la gestión de los recursos públicos y verificar el cumplimiento del carácter no lucrativo de la institución conforme lo determinado en el artículo 25 de la Ley Orgánica de Educación Superior.*

4.4. *En tanto que la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, establece la obligación de las autoridades, empresas públicas y entidades que manejan fondos públicos de rendir cuentas a la ciudadanía. En este sentido, la Universidad tiene la obligación de reportar ante las instancias de control de educación superior y realizar procesos de rendición de cuentas abiertos y accesibles a la comunidad, garantizando la participación ciudadana en la supervisión de su gestión. Estos mecanismos de rendición de cuentas, que incluyen la presentación de informes financieros, la realización de audiencias*

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

² LOES, publicada en el Suplemento del Registro oficial No. 298 de 12 de octubre de 2012.

³ LOPC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 15 de 20 de abril de 2010.

⁴ RLOES, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 110 de 21 de julio de 2022.

⁵ RCPCNLIES, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 564 de 23 de mayo de 2024.

públicas y la publicación de información accesible, fortalecen la transparencia, la gestión eficiente de los recursos y la confianza de la comunidad universitaria y la sociedad en general.”

1.4. A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 10676, de 7 de marzo de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó al Consejo de Educación Superior (en adelante “CES”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Este requerimiento fue atendido mediante oficio No. CES-CES-2025-0155-CO, de 18 de marzo de 2025, al cual se acompañó el informe jurídico s/n, de 17 de marzo de 2025, suscrito por la Procuradora del CES.

1.5. El criterio jurídico del CES citó, además de las normas señaladas anteriormente, los artículos 83 numeral 11, 207, 208, 226 y 353 numeral 1; y, 355 de la CRE, 14 y 22 del Código Orgánico Administrativo⁶ (en adelante, “COA”); 14, 15, 17, 25, 27, 166 y 182 de la LOES; 86, 88, 89, 90, 94 y 95 de la LOPC; 9, 10, 12 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social⁷ (en adelante “LOCPCCS”); e, Instructivo para la Rendición de Cuentas de las Instituciones de Educación Superior⁸ (en adelante “IRCIES”), con base en los cuales concluyó lo siguiente:

“Por consiguiente, se concluye que las instituciones que forman parte del SES tienen la obligación de rendir anualmente cuentas a la sociedad, respecto al cumplimiento de su misión, fines y objetivos. Tal proceso de rendición -a más de considerar lo dispuesto en la LOES- debe ser realizada tomando en cuenta lo previsto tanto en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana como en Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y en la demás normativa pertinente que fuese aplicable. (el subrayado pertenece al texto original)

Las atribuciones del CES que se derivan de la obligación de rendición social de cuentas que deben cumplir las IES en la LOES, se limitan particularmente a verificar que aquellas presenten ante este Consejo su informe anual de rendición de cuentas. Para el efecto, se subraya que este Consejo ha expedido el Instructivo para la Rendición de Cuentas de las Instituciones de Educación Superior, a través de Resolución RPC-SO-41-No.740-2019 de 27 de enero de 2020, con el objeto de establecer el procedimiento a fin de dar cumplimiento a la obligación de presentación del informe de la rendición de cuentas al Consejo por parte de las IES.

(...)

⁶ COA, publicado en Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

⁷ LOCPCCS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 22 de 9 de septiembre de 2009.

⁸ IRCIES, Publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 40 de 4 de agosto de 2021.



La rendición de cuentas prevista en el artículo 25 de la LOES versa exclusivamente sobre la rendición de cuentas de los fondos públicos recibidos por parte de las instituciones que forman parte del SES; por lo tanto, aquella difiere de la rendición social de cuentas aludida dentro del artículo 90 de la LOPC, la cual tiene por objeto que las autoridades que asumen una función pública rindan anualmente cuentas a la sociedad respecto al cumplimiento de su gestión, y se encuentra regulada como un mecanismo distinto dentro del artículo 27 de la LOES.

La rendición de cuentas de fondos públicos debe ser realizada bajo los mecanismos que haya establecido la CGE en coordinación con la SENESCYT. Mientras que, la rendición social de cuentas debe ser efectuada tomando en cuenta lo previsto en la LOES, la LOPC, la LOCPCCS, el Instructivo para la Rendición de Cuentas de las Instituciones de Educación Superior del CES y en la demás normativa que hubiese emitido el CPCCS para el efecto”.

1.6. De lo expuesto se observa que el informe jurídico de la consultante y el criterio jurídico del CES coinciden en señalar la obligación que tienen las instituciones de educación superior de realizar la rendición de cuentas. En su análisis, la UTMACH señala que la LOES y la LOPC abordan esta obligación desde enfoques normativos distintos, lo que implica que las instituciones deben sujetarse al régimen específico previsto en cada una de ellas. Por su parte, el CES establece una diferenciación entre la rendición de cuentas de fondos públicos que se regirá bajos los mecanismos que señale la Contraloría General del Estado (en adelante “CGE”) en coordinación con la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (en adelante, “SENESCYT”); y, por otro lado, la rendición de cuentas de carácter social que se rige por lo dispuesto en la LOES, LOPC y el Instructivo para la Rendición de Cuentas de las Instituciones de Educación Superior del CES y demás normativa que hubiese emitido el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

2. Análisis. –

Con el propósito de facilitar el estudio de la materia objeto de consulta, el análisis desarrollará los siguientes puntos: *i)* Autonomía de las instituciones de educación superior; *ii)* Rendición de cuentas ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social; y, *iii)* Rendición de cuentas de las Instituciones de Educación Superior.

2.1. Autonomía de las Instituciones de Educación Superior. -

El artículo 351 de la CRE prevé que el Sistema de Educación Superior se regirá por los principios de “*autonomía responsable, cogobierno, igualdad de oportunidades, calidad, pertinencia, integridad, autodeterminación para la producción del pensamiento y conocimiento*”.

De acuerdo con el primer inciso del artículo 352 de la CRE y el artículo 14 de la LOES, el Sistema de Educación Superior está integrado por: *“universidades y escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes debidamente acreditados y evaluados”* (el énfasis me pertenece). Estas instituciones carecen de fines de lucro y se rigen por un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema, así como de la relación entre sus distintos actores y la Función Ejecutiva, y por un organismo público técnico encargado de la acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, según lo previsto en el artículo 353 de la CRE y artículo 15 de la LOES.

El numeral 1 del artículo 353 de la CRE dispone que el sistema de educación superior se regirá por un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación de los distintos actores con la Función Ejecutiva. En concordancia, el artículo 166 de la LOES establece que el CES es el organismo responsable de la planificación, regulación y coordinación, así como de la articulación institucional entre los actores del sistema y la sociedad.

Asimismo, el artículo 355 de la CRE establece que el Estado reconoce a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. Por su parte, el artículo 1 de la LOES determina que este cuerpo normativo *“regula el sistema de educación superior en el país, a los organismos e instituciones que lo integran; determina derechos, deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, y establece las respectivas sanciones”*.

Concordante con lo anterior, el artículo 17 de la LOES prevé que las universidades y escuelas politécnicas gozan de *“autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los principios establecidos en la Constitución de la República”*.

De lo expuesto, se concluye que: *i)* la Constitución y la Ley Orgánica de Educación Superior garantizan la autonomía académica y administrativa de las universidades; *ii)* las universidades forman parte del sistema de educación superior y deben adherirse al principio de autonomía responsable; y, *iii)* la Ley de Educación Superior regula al sistema de educación superior y sus organismos.

2.2. Rendición de cuentas ante el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

El segundo inciso del artículo 297 de la CRE establece que las instituciones y entidades que administren fondos o recursos públicos se *“se someterán a las normas que las regulan y a los principios y procedimientos de transparencia, rendición de cuentas y control público”*.



El artículo 207 de la CRE dispone que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante “CPCCS”): *“promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana (...)”*. A su vez, el numeral 2 del artículo 208 de la CRE señala que el CPCCS deberá: *“establecer mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, y coadyubar procesos de veeduría ciudadana y control social”* (el énfasis me pertenece).

Por su parte, el artículo 88 de la LOPC señala que es un derecho de los ciudadanos solicitar a las instituciones públicas o privadas que prestan servicios públicos o manejen recursos públicos la rendición de cuentas una vez al año, siempre que *“no esté contemplada mediante otro procedimiento en la Constitución y las leyes”*.

El artículo 89 de la misma norma define a la rendición de cuentas como *“un proceso sistemático, deliberado, interactivo y universal, que involucra a autoridades”,* funcionarios o sus representantes legales, según sea el caso, que estén *“obligados a informar y someterse a evaluación de la ciudadanía por las acciones u omisiones en el ejercicio de su gestión y en la administración de recursos públicos”*.

El artículo 90 de la LOPC establece como sujetos obligados a rendir cuentas a *“Las autoridades del Estado, electas o de libre remoción, representantes legales de las empresas públicas o personas jurídicas del sector privado que manejen fondos públicos o desarrollen actividades de interés público, (...)”* (énfasis añadido).

Asimismo, el artículo 94 de la LOPC y los numerales 2 y 9 del artículo 5 de la LOCPCCS refuerzan la competencia del CPCCS para establecer y coordinar los mecanismos, instrumentos y procedimientos de rendición de cuentas para dichos sujetos obligados. El artículo 12 de la LOCPCCS dispone que los informes deben remitirse al CPCCS dentro de los treinta días posteriores a su presentación, con el fin de verificar su cumplimiento y fomentar su difusión:

“(...) Los informes de rendición de cuentas de las instituciones y entidades del sector público, serán remitidos al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social en el plazo de treinta días posteriores a la fecha de presentación del informe, a fin de que se verifique el cumplimiento de la obligación y también se difunda a través de los mecanismos de los que dispone el Consejo.”

En consecuencia, se concluye que: i) la rendición de cuentas es un mandato constitucional y legal que alcanza a todas las instituciones públicas que manejan fondos públicos, sin distinción, incluyendo a las instituciones de educación superior; y, ii) el CPCCS es la entidad competente para normar, coordinar, recibir, evaluar y dar seguimiento a dicho proceso, garantizando su transparencia, eficacia y acceso ciudadano.

2.3. Rendición de cuentas de las Instituciones de Educación Superior. -

El inciso cuarto del artículo 355 de la CRE aclara que la autonomía de las instituciones del sistema de educación no las exime *“de ser fiscalizadas, de la responsabilidad social, rendición de cuentas (...)”* (el subrayado me pertenece).

Por su parte, el segundo inciso del artículo 17 de la LOES establece que las universidades y escuelas politécnicas *“observarán los principios de justicia, equidad, solidaridad, participación ciudadana, responsabilidad social y **rendición de cuentas**”* (el énfasis me pertenece).

El artículo 25 de la LOES establece la rendición anual de cuentas de fondos público, y señala:

*“Las instituciones del Sistema de Educación Superior deberán rendir cuentas de los fondos públicos recibidos en relación con sus fines, **mediante el mecanismo que establezca la Contraloría General del Estado, en coordinación con el órgano rector de la política pública de educación superior, y conforme las disposiciones de la Ley que regula el acceso a la información.**”* (Énfasis añadido)

De forma complementaria, el artículo 27 ibídem señala que:

*“(...) en el ejercicio de su autonomía responsable, tienen la obligación anual de rendir cuentas a la sociedad, sobre el cumplimiento de su misión, fines y objetivos. La rendición de cuentas también se lo realizará ante el **Consejo de Educación Superior**”* (el énfasis me corresponde).

El artículo 50 de la LOES prevé que el rector de la institución de educación superior deberá presentar anualmente un informe anual de rendición de cuentas *“a la sociedad, en el que incluya el respectivo informe del cumplimiento de su plan de trabajo a la comunidad universitaria o politécnica, al Consejo de Educación Superior y al ente rector de la política pública de educación superior”*, el cual deberá ser publicado en un medio que garantice su difusión masiva.

A su vez, el literal b) del artículo 47 del RLOES determina como atribución y responsabilidad del órgano colegiado superior de los institutos y conservatorios superiores el *“presentar anualmente el informe de rendición de cuentas institucional al Consejo de Educación Superior; mismo que en el caso de los institutos superiores públicos deberá ser remitido al órgano rector de la política pública de educación superior”*.

El Consejo de Educación Superior, con base en la atribución señalada en el artículo 169 letra g) de la LOES, expidió el IRCIES cuyo artículo 1 establece como su objeto el *“establecer el procedimiento para dar cumplimiento a la obligación de presentación*



del informe de la rendición de cuentas al Consejo de Educación Superior (CES) por parte de las Instituciones de Educación Superior (IES)”.

El artículo 3 del IRCIES define la rendición de cuentas como “*un proceso a través del cual las IES reportan, analizan, discuten*” con la sociedad, sobre la gestión académica e institucional ejecutada cada año, en relación con su misión, objetivos estratégicos, recursos recibidos, su administración, mandatos y desarrollo de obligaciones previstas en la Ley.

Finalmente, la Disposición General Primera del Instructivo antes mencionado menciona que, para la rendición de cuentas de las Instituciones de Educación Superior (IES), ya sean públicas o particulares que reciban asignaciones y rentas del Estado, “*se deberá considerar lo dispuesto en la Guía Especializada de Rendición de Cuentas para las Instituciones de Educación Superior elaborada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*” (el énfasis me pertenece).

De lo expuesto se desprende que: *i)* la autonomía de las instituciones de educación superior garantiza el ejercicio pleno de la libertad académica, sin que ello las exima de ser fiscalizadas ni de cumplir con la obligación anual de rendir cuentas; *ii)* la rendición de cuentas de fondos públicos es de carácter técnico-financiero, se orienta al uso de recursos estatales y debe realizarse conforme a los procedimientos establecidos por la CGE en coordinación con la SENESCYT. *iii)* la rendición de cuentas de carácter social debe efectuarse ante el Consejo de Educación Superior, en cumplimiento de los propósitos y transparencia institucional ante la ciudadanía; y; *iv)* el Consejo de Educación Superior con base a sus competencias expidió el Instructivo para la Rendición de Cuentas de las Instituciones de Educación Superior cuyo ámbito de aplicación es obligatoria para las Instituciones de Educación Superior.

3. Pronunciamiento. –

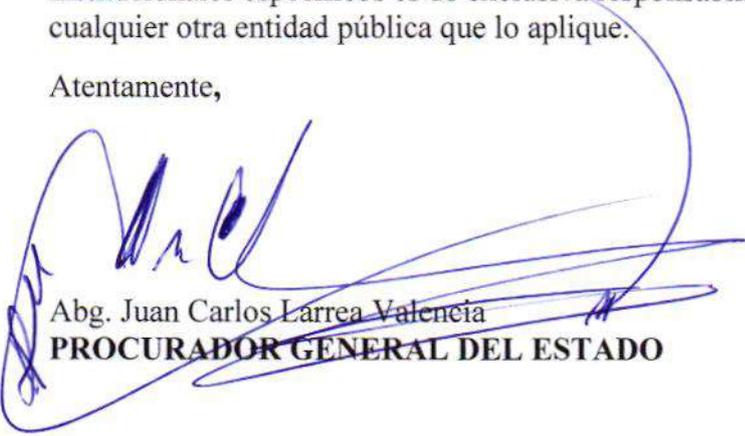
En atención a los términos de la consulta, se concluye que, si bien la LOPC y la LOES establecen la obligación de rendición de cuentas de los fondos públicos, el artículo 25 de la LOES se refiere específicamente a la rendición de cuentas de los fondos públicos recibidos por las instituciones que integran el Sistema de Educación Superior. Esta rendición debe efectuarse mediante los mecanismos que establezca la CGE, en coordinación con la Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.

Por su parte, el artículo 90 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana contempla un régimen general aplicable a las autoridades del Estado que administran fondos públicos, estableciendo la obligación de rendir cuentas a la ciudadanía respecto del ejercicio de sus funciones. Adicionalmente, es importante señalar que todas las instituciones de educación superior deben rendir cuentas a la ciudadanía, en relación al cumplimiento de su misión, fines y objetivos, según lo establecido por el artículo 27 de la Ley Orgánica de Educación Superior.

En este sentido, la obligación de rendición de cuentas por parte de las instituciones de educación superior debe entenderse de manera complementaria y no excluyente, por lo que deben cumplir, tanto la rendición técnica financiera de los fondos públicos recibidos, de acuerdo con los procedimientos que establezca la CGE y la SENESCYT, conforme al artículo 25 de la LOES; como la rendición de cuentas de carácter social, orientada a garantizar la transparencia y evaluación pública del cumplimiento de sus objetivos institucionales, según lo previsto en el artículo 27 de la LOES, el artículo 90 de la LOPC, la LOCPCCS, y el Instructivo expedido por el Consejo de Educación Superior. La distinción normativa entre estos regímenes no implica una disyuntiva, sino la coexistencia obligatoria de ambos, cada uno con su finalidad propia, destinatarios y procedimientos específicos.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **11685**

Quito, D.M., **02 JUN 2025**

Magíster
Silvana Raquel Salazar Torres
Gerente General

**CORPORACIÓN DEL SEGURO DE DEPÓSITOS, FONDO DE LIQUIDEZ,
Y FONDO DE SEGUROS PRIVADOS - COSEDE**
Ciudad.

De mi consideración:

Mediante oficio No. COSEDE-COSEDE-2025-0118-OFICIO, de 10 de abril de 2025, ingresado el mismo día en la Procuraduría General del Estado, se formularon las siguientes consultas:

“1. ¿El cálculo de intereses inicia una vez culminado el término de 10 días para el pago voluntario señalado en el artículo 271 del Código Orgánico Administrativo o el cálculo de intereses inicia con la liquidación de valores, teniendo en consideración que puede acumularse hasta por 10 años anteriores a su emisión siendo este la fuente del título de crédito?”

2. ¿Según el pronunciamiento indicado en el oficio No. 03548 de 07 de septiembre de 2023, en donde se determinó que el origen y la fuente de la obligación para el inicio del procedimiento de ejecución coactiva, es la liquidación, y teniendo en consideración que en el procedimiento coactivo se apareja el requerimiento de pago voluntario y la liquidación de valores; y, previa a la emisión de la orden de cobro se realiza una reliquidación con intereses actualizados a la fecha de emisión, la liquidación que se constituiría como fuente del título de crédito es aquella aparejada al requerimiento de pago o aquella generada previa la emisión de la orden de cobro ?

3. ¿La liquidación aparejada en el requerimiento de pago voluntario debe tener calculados intereses o puede contener solo el monto de la obligación principal y de demás acreencias sin intereses?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Al oficio de consulta se adjuntó el informe jurídico contenido en memorando No. COSEDE-CPSF-2025-0049-M, de 9 de abril de 2025, suscrito por el Coordinador Técnico de Protección de Seguros y Fondos de la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez, y Fondo de Seguros Privados (en adelante, “COSEDE”). En el



referido informe se citaron los artículos 226, 227 y 308 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”), 10, 79, 80, 87, 91 numeral 5, 319, 321, 322, 330 y 331 del Código Orgánico Monetario Financiero² (en adelante, “COMF”); 4, 5, 16, 134, 261, 265, 266, 267, 268, 271 y 272 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); 3 y 65 de la Codificación de Resoluciones del Directorio de la COSEDE⁴ (en adelante, “Codificación Cosede”); 65 y 71 del Reglamento de gestión del seguro de depósitos de los sectores financieros privado y popular y solidario⁵ (en adelante, “Reglamento del seguro de Depósitos”) contenido en el Título Cuarto, Capítulo I, Sección I de la Codificación Cosede; el pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado contenido en oficio No. 03548, de 07 de septiembre de 2023; y la sentencia No. 105-10-JP/21, de 10 de marzo de 2021, de la Corte Constitucional del Ecuador. Sobre dicha base, se manifestó y concluyó lo siguiente:

“5. (sic) CONSULTAS

Se debe indicar que el procedimiento del pago del seguro de depósitos es un derecho que perdura por 10 años desde que se resolvió la liquidación forzosa de la entidad financiera acorde al artículo 71 del REGLAMENTO DE GESTIÓN DEL SEGURO DE DEPÓSITOS DE LOS SECTORES FINANCIEROS PRIVADO Y POPULAR Y SOLIDARIO, y que por ende tiene injerencia directa para establecer el periodo del cálculo de intereses.

Por otro lado, conforme con el artículo 271 del Código Orgánico Administrativo, existe la obligación en el procedimiento coactivo de emitir y notificar al coactivado el requerimiento de pago voluntario junto con f fuente de la obligación o título que para el efecto, la fuente de obligación determinada por la COSEDE, es la liquidación de valores adeudados por concepto del pago del seguro de depósitos, aplicando actualmente el artículo 65 del REGLAMENTO DE GESTIÓN DEL SEGURO DE DEPÓSITOS DE LOS SECTORES FINANCIERO PRIVADO Y POPULAR Y SOLIDARIO.

En el caso que no se realizara el pago voluntario en el término de diez días contados al día siguiente de su notificación con la f fuente de obligación y de no haber requerido facilidades de pago, la COSEDE, emitiría la orden de cobro más la orden de pago inmediato con la correspondiente LIQUIDACIÓN de cobro de los valores adeudados actualizando, el cálculo de los intereses por mora generados a partir del día posterior del vencimiento del término para el pago voluntario, así como la emisión del título de crédito de conformidad con los requisitos señalados (sic) el artículo 268 del Código Orgánico Administrativo.

(...) 4. ANÁLISIS JURÍDICO

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial 449 de 29 de julio de 2008.

² COMF, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.

³ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

⁴ Codificación Cosede, publicada en la Edición Especial del Registro Oficial Nro. 1133, de 7 de octubre de 2020.

(...)Respecto de los deudores de la COSEDE, son los administradores (gerentes, presidentes, miembros del consejo de administración, y miembros del consejo de vigilancia) quienes tienen responsabilidad por la liquidación forzosa de la entidad financiera, esto, conforme con los artículos 238 y 440 del Código Orgánico Monetario y Financiero, y que, consecuentemente por el pago del seguro de depósitos a los depositantes de tales entidades financieras, esta cartera de estado, se subroga el derecho de cobro conforme lo dispuesto en los artículos 330 y 331 del Código ibídem.

Con base en la normativa y las consideraciones expuestas respecto del procedimiento coactivo que efectúa la COSEDE para la recuperación de valores por concepto de pago del seguro de depósitos, por tanto, sería procedente que se calcule los intereses por mora desde que venció el requerimiento de pago voluntario (adjuntando una liquidación en donde conste solo la obligación principal), y que una vez que transcurran los 10 días término sea el inicio del cálculo de intereses efectuándose una reliquidación previa a la emisión de orden de cobro, puesto que:

- El requerimiento de pago voluntario puede ser notificado al deudor con la fuente de obligación o título (en este caso sería la liquidación con la obligación principal); que, para esta administración pública, la fuente de la obligación es la liquidación de valores adeudados por concepto de pago del seguro de depósitos, el cual podría ser emitido solamente con la indicación del valor del seguro de depósitos (sic) pagado a los depositantes, así como las acreencias generadas;
- De no realizarse el pago voluntario por parte del deudor en el término de diez días contados al día siguiente de su notificación y en el caso de no haber solicitado facilidades de pago, la COSEDE, conforme los artículos 272 y 279 del COA, procedería a emitir: la ORDEN DE COBRO MÁS LA ORDEN DE PAGO INMEDIATO con la correspondiente LIQUIDACIÓN DE COBRO DE LOS VALORES ADEUDADOS POR CONCEPTO DEL PAGO DE SEGURO DE DÉPOSITOS, con el cálculo de intereses por mora generados a partir del día posterior del vencimiento del término para el pago voluntario y el título de crédito.

Se enfatiza que la COSEDE ejerce la potestad de ejecución coactiva únicamente cuando la obligación es determinada y exigible, de manera que, notificado el deudor con la liquidación de valores adecuados y requerimiento de pago voluntario, en observancia del debido proceso, al deudor se le concede el plazo determinado por la ley para que realice el pago voluntario de la obligación o solicite facilidades de pago.

(...) **5. CRITERIO JURÍDICO**



(...) *Por las consideraciones manifestadas, y en función de no realizar actuaciones desproporcionadas al cálculo de intereses, es criterio de la Coordinación Técnica de Protección de Seguros y Fondos que el cálculo de intereses debe efectuarse desde el vencimiento del término para el requerimiento de pago voluntario, conforme con el artículo 271 del COA, ya que el coactivado sería notificado con la fente de la obligación (liquidación preliminar en donde solo conste la obligación principal y demás acreencias sin intereses por mora); y, de no realizarse el pago voluntario en el término de diez días contados al día siguiente de su notificación o no haya requerido facilidades de pago, la COSEDE, emitiría la orden de cobro más la orden de pago inmediato con la correspondiente LIQUIDACIÓN de cobro de los valores adeudados con el cálculo de los intereses por mora generados a partir del día posterior del vencimiento del término para el pago voluntario, así como el título de crédito emitido de conformidad con los requisitos señalados el (sic) artículo 268 del COA, garantizando así que el coactivado haya tenido conocimiento de manera oportuna la obligación correctamente determinada, y a su vez, garantizando su derecho a la defensa, siempre precautelando el debido proceso.*

(...) *Es criterio de la Coordinación Técnica de Protección de Seguros y Fondos que según la cronología para la emisión de los documentos que soportan el procedimiento coactivo, y aquellos que deben ser aparejados a los mismos en cumplimiento del debido proceso, la liquidación sobre la cual haría referencia el oficio No. 03548 de 07 de septiembre de 2023, es la liquidación preliminar adjuntada al requerimiento de pago voluntario, ya que la misma se constituye con fuente del título de crédito según el artículo 266 y 271 del COA.*

(...) *En atención a las consideraciones efectuadas, es criterio de la Coordinación Técnica de Protección de Seguros y Fondos que los intereses que señala este artículo (265 del COA) se encontrarían calculados en la liquidación efectuada previamente a la emisión de la orden de cobro (reliquidación posterior al requerimiento de pago voluntario), cumpliendo así con lo determinado en la ley". (énfasis añadido en el texto original)*

De lo expuesto se desprende que, a criterio de la entidad consultante, para la recuperación de valores provenientes del pago del seguro de depósitos efectuado por la COSEDE, en la liquidación preliminar debe constar "*la obligación principal y demás acreencias sin intereses por mora*", pues, según el artículo 271 del COA, que regula el procedimiento coactivo, dichos intereses deben calcularse a partir del vencimiento del término otorgado al deudor para realizar el pago voluntario.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la consulta formulada, el análisis desarrollará los siguientes puntos: *i) Seguro de depósitos; ii) Régimen jurídico aplicable a las entidades financieras en liquidación; y iii) Potestad coactiva otorgada a la COSEDE.*

2.1. Seguro de Depósitos.-

De acuerdo con los numerales 1 y 4 del artículo 80 del COMF, corresponde a la COSEDE administrar el seguro de depósitos de los sectores financiero privado y del popular y solidario, efectuar el pago de dicho seguro en caso de liquidación forzosa de una entidad financiera, y “*gestionar la recuperación de los recursos del seguro de depósitos utilizados en dicho proceso*”.

Para financiar el seguro de depósitos, los artículos 320 y 324 del COMF disponen que las entidades de los sectores financiero privado y popular y solidario “*están obligadas a participar con las contribuciones y aportes al Seguro de Depósitos y Fondo de Liquidez y con los mecanismos de garantía*”. Adicionalmente, los numerales 2 y 3 del artículo 325 ibídem disponen que el seguro de depósitos se nutre también del rendimiento de sus inversiones, utilidades líquidas anuales, donaciones y otros recursos. Por otra parte, los artículos 321 y 324 del COMF⁶ disponen que los recursos del seguro de depósitos se gestionan a través de fideicomisos independientes constituidos por la COSEDE y administrados por el Banco Central del Ecuador.

En este sentido, de acuerdo con el artículo 322 del COMF, los recursos del seguro de depósitos están destinados exclusivamente a la protección limitada de los depósitos efectuados en las entidades financieras privadas y de la economía popular y solidaria. En consecuencia, el artículo 81 ibídem, prohíbe que los recursos del seguro de depósitos que administra la COSEDE sean “*destinados para financiar el presupuesto de la Corporación*”.

Una vez emitida la resolución de liquidación forzosa, según el artículo 329 del COMF, corresponde al organismo de control competente notificar a la COSEDE, hecho que activa el derecho al pago del seguro de depósitos. Los artículos 330 y 331 ibídem establecen que, efectuado el pago, la COSEDE “*adquiere, en lugar del acreedor, el derecho de cobro de la acreencia por el valor pagado*” y ello da lugar a que la COSEDE se subrogue “*en los derechos de cobro respecto de los valores cubiertos por el Seguro de Depósitos*”.

De lo expuesto se observa que: *i)* el seguro de depósitos se financia con aportes obligatorios de las entidades financieras privadas y del sector popular y solidario, recursos que se canalizan mediante fideicomisos independientes; *ii)* una vez notificada la resolución de liquidación forzosa, corresponde a la COSEDE efectuar el pago del seguro de depósitos; y, *iii)* realizado dicho pago, la COSEDE se subroga en los derechos de cobro respecto de los valores pagados y debe efectuar la liquidación correspondiente para su recuperación.

⁶ COMF, “Art. 324.- Fideicomisos del Seguro de Depósitos: La Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados constituirá los siguientes fideicomisos independientes, en el Banco Central del Ecuador, **con los recursos que contribuyan las entidades de cada sector:**

1. Fideicomiso del Seguro de Depósitos de las entidades del Sector Financiero Privado; y,
2. Fideicomiso del Seguro de Depósitos de las entidades del Sector Financiero Popular y Solidario.”
(énfasis añadido).



2.2. Régimen jurídico aplicable a las entidades financieras en liquidación.-

El artículo 309 de la CRE establece que el “*sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que intermedian recursos del público*”, lo cual es concordante con el artículo 160 del COMF.

Las causales de liquidación forzosa de las entidades del sistema financiero privado y de la economía popular y solidaria constan en el artículo 303 del COMF. La resolución que declara la liquidación debe contener, de acuerdo con los numerales 2, 3 y 5 del 307 del COMF, la revocatoria de las autorizaciones para realizar actividades financieras, el retiro de los permisos de funcionamiento y la designación del liquidador, y está sujeta a un plazo “*de hasta tres (3) años, pudiendo ser prorrogado por dos (2) años, previa solicitud debidamente sustentada por el liquidador y autorizada por el Superintendente*”.

El artículo 312 del COMF establece que el liquidador tiene la obligación de “*efectuar todas las actividades conducentes a realizar los activos de la entidad financiera en liquidación, con el fin de cancelar los pasivos existentes (...)*”, incluyendo el pago a los acreedores, según el orden de prelación del artículo 315 del COMF.

Adicionalmente, es oportuno considerar que, desde la fecha de la liquidación forzosa, las deudas y obligaciones de una entidad financiera en favor de terceros no devengan intereses, según lo prevé en forma expresa el artículo 314 del COMF:

***“Art. 314.- Intereses y plazos de créditos concedidos. Todos los depósitos, deudas y demás obligaciones de una entidad financiera en favor de terceros, a partir de la fecha de su liquidación forzosa, no devengarán intereses frente a la masa de acreedores, salvo lo dispuesto en el artículo siguiente.*”**

Los créditos concedidos por una entidad financiera en proceso de liquidación forzosa mantendrán los plazos y condiciones pactados originalmente. Sin embargo, los créditos que tengan la calidad de vinculados se entenderán de plazo vencido” (énfasis añadido).

Al respecto, es oportuno considerar que el artículo 315 del COMF establece el orden de prelación de pagos en la liquidación forzosa de una entidad financiera, y sus numerales 1 y 7 se refieren, en su orden, a: “*1. Los depósitos hasta por el monto legalmente asegurado con cargo al seguro de depósito;*” (...) “*7. Los valores adeudados por concepto de contribución al Seguro de Depósito, así como los costos de ejecución y comunicación del pago del seguro de depósitos*” (énfasis añadido).

De lo expuesto se concluye que: *i)* corresponde a la respectiva entidad de control expedir la resolución que declara la liquidación forzosa de una entidad financiera privada o popular y solidaria, por las causales previstas en el COMF; *ii)* dicha resolución rige desde su expedición; *iii)* el procedimiento de liquidación de una entidad financiera está sujeto a un plazo determinado, y compete al liquidador pagar a los acreedores, incluido los pagos correspondientes a costos de ejecución del seguro de depósitos; y, *iv)* desde la fecha de

la liquidación forzosa, los depósitos, así como las deudas y obligaciones de una entidad financiera no devengan intereses en favor de terceros.

2.3. Potestad coactiva otorgada a la COSEDE.-

El artículo 10 del COMF la confiere potestad coactiva a la COSEDE “*para el cobro de los créditos y cualquier tipo de obligaciones a su favor o de terceros*”, mediante el uso de “*cualquier título de crédito de los determinados en la ley*” según el procedimiento determinado en la ley. El numeral 9 artículo 9 ibídem faculta al Gerente General de la COSEDE a ejercer y delegar la jurisdicción coactiva.

Entre los créditos que la COSEDE puede cobrar a través de coactiva se encuentran las contribuciones y aportes que financian y están destinados al pago del seguro de depósitos, así como otros créditos a favor de dicha corporación, entre ellos, los provenientes del pago efectuado del seguro de depósitos. Se trata, por tanto, de créditos que tienen distinto origen y finalidad.

Al respecto, el procedimiento coactivo se encuentra regulado, de manera general, en el COA y prevé dos fases: preliminar y de apremio. La fase preliminar se activa con la notificación de la orden de cobro al funcionario ejecutor, misma que debe contener la liquidación de intereses conforme al artículo 265 del COA. Dicha liquidación constituye un requisito formal del título de crédito, según el artículo 268 numeral 7 ibídem. A partir de ello, el artículo 271 de la misma norma dispone que debe notificarse al deudor con el requerimiento de pago voluntario, “*dentro de diez días contados desde la fecha de su notificación, previniéndole que, de no hacerlo, se procederá con la ejecución coactiva*”.

Al desarrollar el procedimiento coactivo, el artículo 274 del COA prevé que, a partir de la notificación con el requerimiento de pago voluntario, el deudor puede solicitar a la administración acreedora la concesión de facilidades de pago de la obligación. De no efectuarse el pago ni solicitarse facilidades en el plazo previsto, el funcionario ejecutor podrá emitir la orden de pago inmediato e iniciar la fase de apremio, conforme al artículo 279 del COA.

Sobre la base normativa previamente citada, en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 03548, de 07 de septiembre de 2023, esta Procuraduría atendió una consulta anterior de la COSEDE y concluyó que:

“(...) de conformidad con los artículos 266 y 267 del Código Orgánico Administrativo, el origen y fuente de la obligación para el inicio del procedimiento de ejecución coactiva es la liquidación practicada por la COSEDE por concepto del pago del Seguro de Depósitos y el respectivo título de crédito que debe reunir los requisitos previstos en el artículo 268 de ese código, en concordancia con lo dispuesto en los artículos 23 y 24 del Reglamento para el Procedimiento de Ejecución Coactiva de la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados”.



Adicionalmente, debe tenerse presente que el artículo 314 del COMF señala que “*Todos los depósitos, deudas y demás obligaciones de una entidad financiera en favor de terceros, a partir de la fecha de su liquidación forzosa, no devengarán intereses frente a la masa de acreedores (...)*”, lo cual constituye una norma especial de aplicación preferente respecto de la regulación general contenida en el COA, conforme al principio de jerarquía normativa establecido en el artículo 425 de la Constitución y el numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional.

En armonía con dicha disposición, el artículo 67 de la Codificación Cosede, que se refiere a la recuperación de valores correspondientes al seguro de depósitos mediante coactiva, con relación a la liquidación de cobro, dispone lo siguiente:

“Los gastos generados para el pago del Seguro de Depósitos, así como las costas judiciales que se vayan generando dentro del juicio (sic) coactivo, no devengarán intereses para la elaboración de la liquidación de cobro. Únicamente se considerarán para el cálculo de intereses, los desembolsos del costo contingente para el pago del Seguro de Depósitos.” (énfasis añadido).

Finalmente, artículo 3, numeral 1 de la Codificación Cosede define el término “*acreencia*”, en la siguiente forma:

“1. Acreencia: es la obligación de pago de una entidad financiera declarada en liquidación forzosa, debidamente registrada en su contabilidad, a favor del FIDEICOMISO en virtud de la subrogación de los derechos de cobro respecto de los valores cubiertos por el Seguro de Depósitos, pagados con los recursos del respectivo fideicomiso, que incluyen los gastos a cargo de éstos señalados en el correspondiente contrato (...)” (énfasis añadido).

Los artículos 65 y 67 *ibidem* distinguen entre la recuperación de acreencias de una entidad financiera en liquidación forzosa mediante prelación de pagos y aquellas que el ejercicio de coactiva.

De tal manera, el artículo 65 de la Codificación Cosede prevé que para la recuperación de acreencias de una entidad financiera en liquidación forzosa, una vez que se ejecute la prelación de pagos prevista por el COMF, “*se deberá imputar directamente al valor registrado en las cuentas por cobrar del fideicomiso respectivo, para su baja parcial o total*”, considerando que “*todos los depósitos, deudas y demás obligaciones de una entidad financiera en favor de terceros, a partir de la fecha de su liquidación forzosa, no devengarán intereses frente a la masa de acreedores*”.

En conclusión, del análisis efectuado se establece que: i) la COSEDE es titular de potestad coactiva para el cobro de las contribuciones y aportes que financian y están destinados al pago del seguro de depósitos, así como de otros créditos a favor de dicha corporación, como los provenientes de los recursos utilizados para realizar el pago del seguro de depósitos de una institución financiera en liquidación; ii) a partir de la expedición de la

resolución que declara la liquidación forzosa de una entidad financiera, sus deudas y obligaciones en favor de terceros no devengan intereses, según dispone en forma expresa el artículo 314 del COMF, sin que dicha norma legal, que constituye la norma específica que regula esa materia, establezca ninguna excepción; *iii*) realizado el pago del seguro de depósitos, la COSEDE se subroga en los derechos de cobro y debe efectuar la liquidación de los valores pagados por concepto del seguro de depósitos para efectuar su recuperación; *iv*) corresponde al liquidador de la institución financiera efectuar los pagos observando la prelación prevista en el COMF; *v*) el procedimiento coactivo debe respetar el debido proceso y las fases previstas en el COA; y, *vi*) en virtud de la norma especial contenida en el artículo 314 del COMF, no es procedente el cálculo de intereses posteriores a la fecha de la resolución de liquidación forzosa de la entidad financiera, salvo en los casos expresamente autorizados por la normativa aplicable.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la primera consulta, se concluye que, tratándose de instituciones del sistema financiero privado y de la economía popular y solidaria cuya liquidación forzosa ha sido resuelta por el organismo de control competente, la recuperación de valores desembolsados por concepto de pago del seguro de depósitos realizado por la COSEDE debe observar lo dispuesto por el artículo 314 del Código Orgánico Monetario y Financiero que expresamente dispone que las *“deudas y demás obligaciones de una entidad financiera en favor de terceros, a partir de la fecha de su liquidación forzosa, no devengarán intereses frente a la masa de acreedores”*. Esta disposición constituye una norma especial y prevalente de acuerdo con el artículo 3 numeral 1 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, por lo que prevalece frente a la disposición del Código Orgánico Administrativo relativa al cálculo de intereses en el procedimiento coactivo.

Por lo tanto, sin perjuicio de la facultad que concede el artículo 265 del COA al órgano competente para liquidar intereses devengados antes de la emisión de la orden de cobro, dicha atribución debe ejercerse respetando la prohibición contenida en el artículo 314 del COMF. En ese sentido, la liquidación que practique la COSEDE podrá comprender únicamente los valores efectivamente desembolsados por concepto del seguro de depósitos, y, de ser el caso, los intereses generados con anterioridad a la declaratoria de liquidación forzosa, siempre que dichos valores hayan estado previamente determinados y exigibles. A partir de la fecha de liquidación, no se devengan intereses frente a la masa de acreedores, incluidos los créditos en favor del fideicomiso del seguro de depósitos.

Respecto de la segunda y tercera pregunta, se reitera que, conforme al pronunciamiento contenido en el oficio No. 03548, de 7 de septiembre de 2023, el origen y la fuente de la obligación ejecutable están dados por la liquidación efectuada por la COSEDE, en virtud del pago del seguro de depósitos. Esta liquidación, practicada conforme al artículo 266 numeral 3 del COA, constituye también el título de crédito para efectos del procedimiento coactivo, siempre que cumpla los requisitos del artículo 268 del mismo cuerpo normativo.

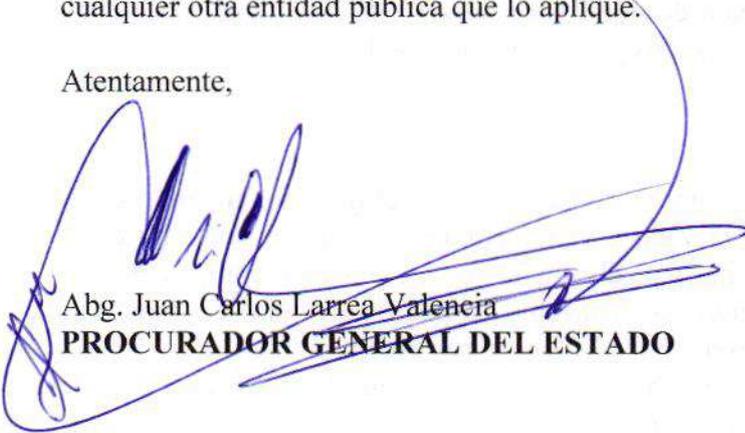
Xen

1822

En ese sentido, la liquidación aparejada al requerimiento de pago no debe limitarse al valor principal, sino reflejar la totalidad de la obligación determinada y actualmente exigible. No obstante, tratándose de entidades financieras en liquidación forzosa, y conforme al artículo 314 del COMF, no se podrán incluir intereses posteriores a la fecha de liquidación, salvo los autorizados expresamente en el artículo 67 de la Codificación de la COSEDE.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPUBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

Oficio No. 11695

Quito, D.M., 03 de junio de 2025

Abogado

Iván Fernando Rosero Rodríguez

**DIRECTOR GENERAL, ENCARGADO
SERVICIO NACIONAL DE ADUANA DEL ECUADOR**

Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. SENAE-SENAE-2025-0018-OF, de 30 de enero de 2025, ingresado en la Dirección Regional 1 de la Procuraduría General del Estado el 5 de febrero de 2025 y remitido a este despacho el 21 de febrero de 2025, se formularon las siguientes consultas:

“1. ¿Tiene el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador atribuciones para exonerar a los importadores de vehículos de la obligación de presentar el certificado de homologación o su excepcionalidad, según lo establecido en los artículos 211 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI), 86 y 205 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, como documento de soporte mencionado en el artículo 1 de la Resolución Nro. 005-2023 del Comité de Comercio Exterior?”

2. En caso de que su respuesta sea negativa, ¿Cuál sería el mecanismo mediante el cual los importadores de vehículos, o cualquier otro interesado, podría dejar sin efecto la obligación contenida en los artículos 86 y 205 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial?”

1. Antecedentes. -

1.1. En el informe jurídico No. SENAE-DNJ-2025-0025-OF, de 21 de enero de 2025, suscrito por la Directora Nacional Jurídica Aduanera, subrogante, del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, “SENAE”) se citaron los artículos 305 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 71, 73 y 211 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones² (en adelante, “COPCI”); 86 y 205 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial³ (en adelante, “LOTTSV”); 136 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁴ (en adelante, “LOGJCC”); 118 del Reglamento General para la Aplicación de la LOTTSV⁵ (en adelante, “RGLOTTSV”); 71 y 73 del Reglamento al Título de la Facilitación Aduanera para el Comercio del Libro V del COPCI⁶ (en adelante, “Reglamento al TFAC”); el artículo 1 de la Resolución No. 005-2023⁷, emitida por el Comité de Comercio Exterior (en adelante, “COMEX”), mediante la

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

² COPCI, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 351 de 29 de diciembre de 2010.

³ LOTTSV publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 398 de 7 de agosto de 2008.

⁴ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

⁵ RGLOTTSV, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 731 de 25 de junio de 2012.

⁶ Reglamento al TFAC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 452 de 19 de mayo de 2011.

⁷ Resolución No. 005-2023, publicada en el Registro Oficial No. 305 de 8 de mayo de 2023.

<https://www.produccion.gob.ec/wp-content/uploads/2023/04/Resolucio%CC%81n-005-2023.pdf>

cual ese organismo estableció como documento de soporte a la Declaración Aduanera de Importación para el consumo el “*Certificado de Homologación Vehicular (CHV)*” o el “*Certificado de Excepcionalidad a la Homologación Vehicular (CEHV)*”. Con base en dicho marco normativo, concluyó lo siguiente:

“Esta Dirección Nacional Jurídica Aduanera considera que el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, en virtud de las atribuciones contenidas en el artículo 211 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, no mantiene las atribuciones para eximir a los importadores de vehículos de la presentación como documento de soporte del Certificado de Homologación Vehicular o su excepcionalidad, toda vez que esta obligatoriedad no nace de la administración aduanera, sino de la Ley per se, específicamente los artículos 86 y 205 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.”

Es importante destacar que el artículo 136 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional establece de manera clara que el control de constitucionalidad de actos normativos y administrativos de carácter general corresponde exclusivamente a la Corte Constitucional,

En consecuencia, la única forma en la que los importadores pueden levantar la obligatoriedad de presentación del Certificado de Homologación Vehicular o de su excepcionalidad, es exclusivamente, mediante la presentación ante la Corte Constitucional, de una Acción de Inconstitucionalidad de los artículos 86 y 205 de la Resolución emitida por el Comité de Comercio Exterior COMEX.

Es importante resaltar que el Certificado de Homologación Vehicular, exigido por esta administración como documento de soporte para la declaración aduanera de importación, es obligatorio por mandato legal, y no por un acto administrativo particular. El Servicio Nacional de Aduana del Ecuador no tiene las atribuciones ni competencias necesarias a efectos de eximir a los importadores de vehículos del cumplimiento de la presentación del Certificado de Homologación Vehicular o su excepcionalidad” (énfasis añadido).

- 1.2. A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 10594 y 10595, de 25 de febrero de 2025, este organismo solicitó a la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (en adelante, “ANT”); y, al Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca (en adelante, “MPCEIP”) que remitan su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Mediante oficio No. 10826, de 19 de marzo de 2025, se insistió en el requerimiento realizado a la ANT.
- 1.3. Los requerimientos efectuados fueron atendidos: *i)* por el MPCEIP, mediante oficio No. MPCEIP-MPCEIP-2025-0128-O, de 11 de marzo de 2025, ingresado en el correo institucional de esta Procuraduría el mismo día y suscrito por el Ministro de esa Cartera de Estado; y, *ii)* por la ANT, mediante oficio No. ANT-ANT-2025-0243-OF, de 24 de abril de 2025, emitido por el Director Ejecutivo e ingresado en el correo institucional de este organismo al siguiente día, al que se adjuntó el memorando No. ANT-DAJ-2025-1666-M, de 22 de abril de 2025, que contiene el criterio jurídico del Director de Asesoría Jurídica, encargado, de esa entidad.

1.4. El criterio jurídico del MPCEIP citó los artículos 82, 83 y 226 de la CRE y 72 del COPCI y concluyó:

“Al respecto, las competencias del Comité de Comercio Exterior están detalladas en el artículo 72 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Entre dichas competencias no se incluye la de interpretar las atribuciones de otras entidades del sector público, ni determinar en qué casos un interesado podría dejar sin efectos una obligación legal.

Por esta razón, en seguimiento al artículo 226 de la Constitución, el Comité de Comercio Exterior no podría pronunciarse al respecto, ya que no le han sido atribuidas las competencias citadas en el párrafo anterior.

Sin embargo, en aras de contribuir con un criterio en abstracto respecto a la consulta realizada, quisiera transmitir dos elementos que, basados en las garantías y obligaciones contenidas en la Constitución, pueden ser de importancia al momento de analizar este tema:

1. El artículo 82 de la Constitución establece que: ‘El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.’, por lo tanto es obligación de toda autoridad competente el aplicar las normas jurídicas que estén vigentes.

2. Dicho principio constitucional estaría complementado por lo dispuesto por el numeral 1 del artículo 83 de la misma Constitución, el cual prescribe que son deberes y responsabilidades de las ecuatorianas y los ecuatorianos, el ‘acatar y cumplir la Constitución, la ley y las decisiones legítimas de autoridad competente’.

De esta manera, en seguimiento a los dos preceptos constitucionales se colige que las normas jurídicas que están vigentes deben ser aplicadas de manera obligatoria por las autoridades competentes, a menos que existan decisiones legítimas de autoridad competente que ordenen algo distinto con respecto a normas específicas” (énfasis añadido).

1.5. Por su parte, el criterio jurídico de la ANT citó los artículos 1, 20, 29, 207, 209 y la Disposición Transitoria Septuagésima Cuarta de la LOTTVS, así como el artículo 2 de la Resolución No. 005-2023, y concluyó lo siguiente:

“CRITERIO JURÍDICO:

(...), en referencia a la primera pregunta se puede determinar que la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial le confiere a la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre la obligación de conferir el certificado de homologación documento que certifica a los vehículos, repuestos, equipos, partes y piezas cumple con todas las disposiciones de seguridad expedidas por los organismos de normalización, es decir el proceso de homologación se encuentra supeditado al cumplimiento de normas técnicas que permiten verificar que el producto a comercializar cumpla con garantías de seguridad de consumo de esta manera facilitar el comercio y contribuir al mejoramiento de los productos a comercializar en el caso de vehículos y partes lo que permite garantizar parámetros de seguridad vial lo que contribuye a reducir



los índices de siniestros e incluso en aspectos ambientales; obligación que la LOTTTSV determine (sic) que la **Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial**, como organismo competente para emitir los **certificados de homologación**, con la finalidad que dicho documento garantice que la **importación y/o ensamblaje de vehículos, repuestos partes y piezas, cumplen con garantías técnicas de idoneidad del producto que será entregado al usuario final.**

El artículo 211 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones refiere a las atribuciones del Sistema Nacional de Aduanas, de las atribuciones enlistadas en dicho artículo ninguno refiere o le confiere la potestad de exonerar ningún requisito para el ingreso y registro de personas, mercancías y medios de transporte (...).

Constituyéndose en una obligación legal el que el Servicio Nacional de Aduana verifique todas las formalidades y requisitos para el caso de importación de vehículos es un requisito legalmente establecido por la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial el contar con el ' (sic) Certificado de Homologación Vehicular (CHV) (sic) o el 'Certificado de Excepcionalidad a la Homologación Vehicular (CEHV)' según corresponda emitido por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre (sic) Transito (sic) y Seguridad Vial (ANT), señalando a su vez el **Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones establece que la obligación del Servicio Nacional de Aduana es la verificación de requisitos aunque la emisión le corresponda a un órgano diferente de la Administración Central.**

En relación a la segunda consulta, es necesario indicar que conforme lo establece la Constitución de la República es deber de los ecuatorianos y ecuatorianas el acatar y cumplir con la LOTTTSV en concordancia con el artículo 226 de la misma norma (...). En virtud de lo señalado la Agencia Nacional de Transporte Terrestre y Seguridad Vial cumple con las competencias y facultades a través de sus dependencias administrativas, mismas que le fueron atribuidas por disposición de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial que se encuentran vigentes y **no existe ninguna norma de carácter orgánico que determine la posibilidad de eximir del certificado de homologación a los importadores de vehículos, repuestos, equipos, partes y piezas; carroceros y ensambladores que requieran comercializar sus productos dentro del país**" (énfasis añadido).

- 1.6. Finalmente, de lo expuesto se desprende que el informe jurídico del SENA E y los criterios jurídicos del MPCEIP y la ANT coinciden en señalar que: *i)* conforme el artículo 211 del COPCI, el SENA E no tiene competencia para "eximir a los importadores de vehículos de la presentación como documento de soporte del Certificado de Homologación Vehicular o su excepcionalidad" por ser una obligación prevista en los artículos 86 y 205 de la LOTTTSV; y, *ii)* las atribuciones del COMEX se encuentran determinadas en el artículo 72 del COPCI y que las normas vigentes deben ser cumplidas obligatoriamente por las autoridades competentes.

2.- Análisis. –

Con el propósito de facilitar el estudio de la materia objeto de consulta, el análisis desarrollará los siguientes puntos: *i)* Las competencias del COMEX como organismo rector de la política comercial; *ii)* Las competencias de la administración aduanera; y, *iii)* Competencia de la ANT

para la homologación de los medios, equipos y dispositivos de transporte, prevista en la LOTTTSV.

2.1. Las competencias del COMEX como organismo rector de la política comercial.

El artículo 71 del COPCI establece que el COMEX es el “organismo que aprobará las políticas públicas nacionales en materia de política comercial”. Se trata de “un cuerpo colegiado de carácter intersectorial público, encargado de la regulación de todos los asuntos y procesos vinculados a esta materia”.

El artículo 72 del COPCI, por su parte, prevé entre las atribuciones del COMEX:

“a. Formular y aprobar las políticas y estrategias, generales y sectoriales, en materia de comercio exterior de bienes y servicios, fomento y promoción de las exportaciones, así como designar a los organismos ejecutores;

(...)

e. Regular, facilitar o restringir la exportación, importación, circulación y tránsito de mercancías no nacionales ni nacionalizadas, en los casos previstos en este Código y en los acuerdos internacionales debidamente ratificados por el Estado ecuatoriano;

f. Expedir las normas sobre registros, autorizaciones, documentos de control previo, licencias y procedimientos de importación y exportación, distintos a los aduaneros, general y sectorial, con inclusión de los requisitos que se deben cumplir, distintos a los trámites aduaneros (...).”

El primer inciso del artículo 73 ibídem prevé el “carácter general y de cumplimiento obligatorio que apruebe el organismo rector en materia de política comercial”, a través de sus resoluciones. Adicionalmente, agrega que “La forma y efectos de los demás actos que apruebe el Comité serán regulados en el Reglamento y se sujetarán a las disposiciones de este Código y a los acuerdos internacionales debidamente ratificados por Ecuador”. El segundo inciso del artículo antes mencionado señala que la ejecución y control de las decisiones adoptadas por el COMEX “corresponderá a los Ministerios y organismos públicos competentes, de conformidad con las funciones y deberes establecidos en el Reglamento, así como en las resoluciones que expida este mismo organismo”, y que la Secretaría Técnica del COMEX supervisará el cumplimiento de sus disposiciones.

Adicionalmente, el artículo 74 del COPCI establece lo siguiente:

*“Los Ministerios e instituciones públicas responsables de la administración de autorizaciones o procedimientos previos a la importación o exportación de mercancías, en materia de salud pública, ambiental, sanidad animal y vegetal, reglamentación técnica y calidad, patrimonio cultural, control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, y otras medidas relacionadas con el comercio, ejecutarán dichas funciones de conformidad con las políticas y normas que adopte el organismo rector en materia de política comercial. Estos organismos **no podrán aplicar medidas administrativas o técnicas relacionadas con el comercio, que no hayan sido previamente coordinadas con el organismo rector en materia de política comercial**” (énfasis añadido).*

De lo expuesto se observa que: *i)* el COMEX es el organismo intersectorial que aprueba las políticas públicas nacionales en materia comercial y regular los procesos relacionados con la importación y exportación; *ii)* corresponde al COMEX regular, facilitar, o restringir la



importación, circulación y tránsito de mercancías no nacionales ni nacionalizadas, así como regular, entre otros, los documentos de control previo, licencias y requisitos que se deben cumplir, distintos a los previstos específicamente para trámites aduaneros; *iii*) sus resoluciones son obligatorias y generales, y deben sujetarse al COPCI y a los tratados internacionales vigentes; y, *iv*) las entidades públicas con competencia en procedimientos previos a la importación o exportación deben observar lo dispuesto por el COMEX en esta materia de política comercial.

2.2. La Administración Aduanera y las competencias del SENA E. -

El artículo 205 del COPCI señala que el “*servicio de aduana es una potestad pública que ejerce el Estado, a través del Servicio Nacional de Aduana del Ecuador*”. En el inciso segundo del referido artículo, describe que la Aduana tiene como objeto:

“facilitar el comercio exterior y ejercer el control de la entrada y salida de mercancías, unidades de carga y medios de transporte por las fronteras y zonas aduaneras de la República, así como quienes efectúen actividades directa o indirectamente relacionadas con el tráfico internacional de mercancías; determinar y recaudar las obligaciones aduaneras causadas por efecto de la importación y exportación de mercancías, conforme los sistemas previstos en el código tributario; resolver los reclamos, recursos, peticiones y consultas de los interesados; prevenir, perseguir y sancionar las infracciones aduaneras; y, en general, las atribuciones que le son propias a las Administraciones Aduaneras en la normativa adoptada por el Ecuador en los convenios internacionales”.

El artículo 206 *ibidem* señala que le corresponde al SENA E la ejecución de la política aduanera y la expedición de normas necesarias para su aplicación. Complementariamente, el artículo 207 del COPCI reconoce que la potestad aduanera “*es el conjunto de derechos y atribuciones que las normas supranacionales, la ley y el reglamento otorgan de manera privativa al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador para el cumplimiento de sus fines*”.

Así, según el artículo 208 del COPCI, “*Las mercancías, los medios de transporte que crucen la frontera y quienes efectúen actividades directa o indirectamente relacionadas con el tráfico internacional de mercancías, están sujetos a la potestad aduanera*” (énfasis añadido).

A su vez, el artículo 209 *ibidem* determina que, tanto las mercancías de tráfico internacional, como aquellos “comerciantes” encargados de éstas, están sujetos a “*el cumplimiento de todas las formalidades y requisitos que regulen la entrada o salida de personas, mercancías, y medios de transporte; el pago de los tributos y demás gravámenes exigibles*”, incluyendo aquellas que por mandato legal o reglamentario, su control o recaudación corresponda al SENA E, aunque sean exigibles por parte de “*diferentes órganos de la Administración Central o a distintas administraciones tributarias*”.

El artículo 211 *ibidem* establece las atribuciones del SENA E, entre ellas:

“a. Ejercer vigilancia sobre las personas, mercancías y medios de transporte en las zonas primaria y secundaria;

(...) f. Coordinar sus actividades con otras entidades u organismos del Estado o del exterior, requerir de ellas información, y proporcionársela, con relación al ingreso y salida de bienes, medios de transporte y personas en territorio ecuatoriano, así como a las actividades económicas de las personas en el Ecuador. Respecto de la información

que proporcione o reciba el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador, el destinatario guardará la misma reserva que tenía la persona o entidad responsable de dicha información;

(...) i. Regular y reglamentar las operaciones aduaneras derivadas del desarrollo del comercio internacional y de los regímenes aduaneros aún cuando no estén expresamente determinadas en este Código o su reglamento”.

Por otra parte, el inciso segundo del artículo 212 del COPCI indica que el SENA E posee “*las competencias técnico-administrativas, necesarias para llevar adelante la planificación y ejecución de la política aduanera del país y para ejercer, en forma reglada, las facultades tributarias de determinación, de resolución, de sanción y reglamentaria en materia aduanera*”.

Finalmente, el artículo 73 del Reglamento al TFAC establece que, sin perjuicio de los documentos previstos en esa normativa, “*deberán acompañar a la Declaración Aduanera los demás documentos necesarios para la aplicación de las disposiciones que regulan el régimen aduanero declarado y los que sean mandatorios de acuerdo a las normas nacionales e internacionales a que hubiere lugar*” (énfasis añadido).

De lo expuesto se observa que: i) la titularidad del servicio de aduana la ejerce el SENA E, el cual debe coordinar con otras entidades u organismos del sector público, con la finalidad de facilitar el comercio exterior y efectuar el control de la entrada y salida de mercancías; ii) la ejecución de la política aduanera y su ejercicio, así como el ejercicio de la potestad aduanera, le corresponden a la SENA E; iii) las mercancías, medios de transporte y personas relacionadas con el comercio internacional están obligados al cumplimiento de los requisitos legales para el ingreso o salida del país, conforme la potestad aduanera del SENA E, además del cumplimiento de regulaciones y pago de tributos exigidos por otras entidades del Estado, cuyo control ha sido asignado reglamentaria o legalmente al SENA E.

2.3. Competencia de la ANT con relación a la homologación de medios, equipos y dispositivos de transporte prevista en la LOTTTSV. -

El artículo 1 de la LOTTTSV establece que esta norma tiene por objeto “*la organización, planificación, fomento, regulación, modernización y control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial*”.

El artículo 17 de la LOTTVS señala que la ANT es “*una entidad de control y regulación técnica del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, la misma que estará adscrita al Ministerio del sector y será regida por un Directorio (...)*”. Al respecto, el artículo 20 ibidem señala entre las atribuciones del Directorio de la ANT:

“(…) 2. Establecer las regulaciones de carácter nacional en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial; controlar y auditar en el ámbito de sus competencias su cumplimiento por parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, de acuerdo con el Reglamento que se expida para la presente Ley;

(…) 6. Aprobar las normas técnicas en el marco de las políticas públicas nacionales para la aplicación de la presente Ley y su Reglamento General;



(...) 11. *Aprobar las normas de homologación, regulación y control de los medios y sistemas de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, en el ámbito nacional*".

En cuanto a la homologación de los medios, equipos y dispositivos de transporte, el inciso primero del artículo 86 de la LOTTVS establece la obligatoriedad de contar con **"el certificado de homologación"** otorgado por la ANT **"como requisito obligatorio previo al ingreso al país y su comercialización, de acuerdo con el reglamento específico"**, reglamento que **"deberá prever las acciones de control y sanción sobre quienes no acaten la presente disposición, tanto en su importación, como en su comercialización o uso"** (énfasis añadido).

Adicionalmente, el inciso segundo del artículo 86 de la LOTTVS señala que **"El proceso de homologación de los vehículos, medios, dispositivos y aplicativos de transporte terrestre y tránsito a nivel nacional, se efectuará en coordinación con los organismos competentes e incorporará los más altos estándares de normatividad internacional de acuerdo con el reglamento correspondiente"** (énfasis añadido). El inciso final señala que: **"Para el caso del transporte regulado mediante acuerdos o convenios internacionales, se deberá tener en cuenta las disposiciones constantes en estos instrumentos"** (énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 118 del RGLOTTVS agrega que **"Previo a importar un vehículo de transporte terrestre, deberá contarse con un certificado de homologación"** otorgado por la ANT y que **"Al momento de matricular un vehículo se deberá contar con un certificado de homologación del mismo"** (énfasis añadido).

Los artículos 119 y 120 ibídem establecen que para la obtención del certificado de homologación único otorgado por la ANT este organismo **"expedirá el Reglamento General de Homologación, en coordinación con las autoridades correspondientes, el mismo que será de cumplimiento obligatorio en el territorio ecuatoriano"** y que el mismo **"en coordinación con el Ministerio de Industrias y Productividad y el Instituto Ecuatoriano de Normalización, deberá establecer la estructura técnica, legal y económica de aplicación, bajo procedimientos que no afectan los acuerdos del libre comercio de productos entre países"**.

En cuanto a la **"Revisión Técnica Vehicular y Homologaciones"**, el artículo 205 de la LOTTVS señala que **"Los importadores de vehículos, repuestos, equipos, partes y piezas; carroceros y ensambladores, podrán comercializarlos siempre que cuenten con el certificado de homologación"** emitido por la ANT que certifique que el modelo del vehículo **"cumple con todas las disposiciones de seguridad expedidas por los organismos competentes"**. Al respecto, dicho artículo aclara que las acciones de control que se deriven de su incumplimiento se sujetan al reglamento correspondiente y que la obtención del certificado de homologación **"será requisito previo a la importación y matriculación de unidades vehiculares"** (énfasis añadido).

Finalmente, el artículo 207 de la LOTTVS faculta a la ANT para **"adoptar las medidas necesarias para la homologación de materiales y dispositivos de tránsito y seguridad vial"** para **"homogeneizarlos y garantizar a los usuarios condiciones óptimas de operación, compatibilidad y cumplimiento de normas nacionales e internacionales, así como las mejores prestaciones en su funcionamiento"**.

En complemento, en el oficio No. 09723, de 11 de diciembre de 2024, esta Procuraduría recordó los principios de jerarquía normativa y legalidad, destacando que:

“Respecto a la posibilidad de modificación de una ley orgánica por disposición de un reglamento de rango inferior, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández⁸ señalan que:

‘El reglamento, en cuanto norma subordinada a la ley, no puede contradecir el contenido de la ley. Su ámbito de actuación está necesariamente limitado por la ley que lo autoriza. Cualquier disposición reglamentaria que contravenga la ley es, por tanto, nula y carece de efectos jurídicos.’

Asimismo, la Constitución de la República del Ecuador prevé con somera claridad como facultad privativa de la Asamblea Nacional;

“Art. 120.- La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley:

(...)

*6. Expedir, codificar, **reformular y derogar** las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio (...)*” (énfasis pertenece al texto original).

*Así entonces, los principios de jerarquía normativa y legalidad, delimitan las potestades reglamentarias y **subordinan al reglamento al desarrollo y concreción de lo preceptuado en la ley, sin que aquello se traduzca en la posibilidad de “reformular” o contradecir disposiciones o inclusive plazos dados por ley; facultad que es exclusivamente reservada a la Asamblea Nacional**” (énfasis añadido).*

De lo expuesto se concluye que: *i)* la LOTTTSV otorga a la ANT la facultad de reglamentación técnica y de control; a su Directorio le compete establecer regulaciones a nivel nacional, incluidas aquellas referentes a homologación, regulación y control de los medios y sistemas de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial; *ii)* la LOTTVS establece la obligatoriedad de contar con el certificado de homologación de los medios, equipos y dispositivos de transporte otorgado por la ANT como requisito previo al ingreso al país, requerido para su comercialización y matriculación; *iii)* dicha obligación tiene sustento en una norma orgánica, cuya modificación solo puede ser dispuesta por la Asamblea Nacional; y, *iv)* la ANT, como ente técnico, regula el procedimiento para la emisión del certificado de homologación en coordinación con otras autoridades competentes.

3.- Pronunciamiento. -

En atención a los términos de las consultas se concluye que, según lo previsto en los artículos 86, 205 y 207 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador no tiene competencia para regular, modificar ni exonerar la presentación del certificado único de homologación de los medios y sistemas de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, en el ámbito nacional, como requisito obligatorio previo a su importación y matriculación, por cuanto la reforma de leyes orgánicas es facultad privativa de la Asamblea Nacional.

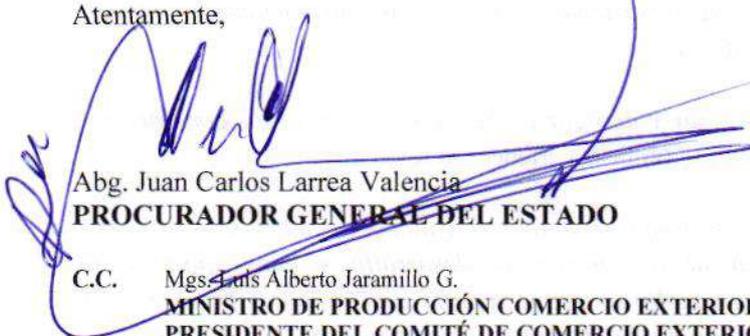
⁸ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 14ª Edición, Editorial Civitas, Madrid, 2010, pág. 176.



Asimismo, las resoluciones emitidas por el Comité de Comercio Exterior, en el ejercicio de las competencias establecidas en los literales a), e), f) e i) del artículo 72 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, son de carácter general y de cumplimiento obligatorio en materia de política comercial. Las políticas y normas adoptadas por este organismo deben ser observadas por todas las entidades y organismos del Estado, en el marco de sus competencias; en concordancia con lo previsto en los artículos 73, 74 y 205 ibídem y 119 y 120 del Reglamento General para la Aplicación de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mgs. Luis Alberto Jaramillo G.
MINISTRO DE PRODUCCIÓN COMERCIO EXTERIOR, INVERSIONES Y PESCA (MPCEIP)
PRESIDENTE DEL COMITÉ DE COMERCIO EXTERIOR (COMEX)

Ing. Alejandro José Lascano Parra
DIRECTOR EJECUTIVO DE LA AGENCIA NACIONAL DE REGULACIÓN Y CONTROL DEL
TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL (ANT)

Ab. José Leonardo Neira Rosero
DIRECTOR REGIONAL 1 DE LA PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° 11711

Quito, D.M., 04 JUN 2025

Abogado
Diego Romero Oseguera
RECTOR
UNIVERSIDAD DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CIENCIAS POLICIALES

Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficios No. USECIPOL-RECTOR-2025-008, de 26 de marzo de 2025, y No. USECIPOL-RECTOR-2025-045, de 11 de abril de 2025, ingresados en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado, se solicitó la aclaración del pronunciamiento contenido en el oficio No. 10650, de 05 de marzo de 2025, en los siguientes términos:

“1. La cesión de derechos que contiene la transferencia del dominio surte efecto como título traslativo hasta que exista el perfeccionamiento del dominio conforme a la tradición de los bienes inmuebles”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. –

1.1. La consulta e informe jurídico de la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales –USECIPOL.

Mediante oficio No. 10941, de 1 de abril de 2025, este organismo solicitó que se remita, en documento independiente, el informe jurídico debidamente fundamentado por parte del Asesor Jurídico de la Universidad de Seguridad Ciudadana y Ciencias Policiales (en adelante “USECIPOL”).

En atención a lo solicitado, mediante oficio No. USECIPOL-RECTOR-2025-045, de 11 de abril de 2025, ingresado en esta institución el mismo día, se adjuntó el criterio jurídico No. USECIPOL-SG-2025-002 suscrito por el Abogado Asesor de la USECIPOL.

La consulta inicial contenida en el oficio No. USECIPOL-RECTOR-2025-004, de 8 de enero de 2025, planteó lo siguiente:

“1. ¿De conformidad con el artículo 113 de la Ley Orgánica de Educación Superior, una cesión de derechos prevista en el artículo 1627 y el título XXIV del Código Civil – que contemple la cesión de derechos de dominio – es título suficiente para la satisfacción de la obligación contenida en el artículo ibidem, esto es, la transferencia ‘a ésta el dominio de todos los bienes y recursos que sirvieron de sustento para la solicitud de creación’?”.

El informe jurídico que se acompañó a dicha consulta, contenido en oficio No. USECIPOL-SG-2025-001, citó los artículos 113 de la Ley Orgánica de Educación Superior (en adelante, “LOES”); 718, inciso tercero, y 1627 del Código Civil (en adelante, “CC”), con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:



“CRITERIO INSTITUCIONAL:

Es el criterio jurídico de la institución que el artículo 113 de la LOES contempla la obligación de transferir el dominio de todos los bienes y recursos que sirvieron de sustento para la solicitud de creación una institución del Sistema de Educación Superior; obligación que a la luz del artículo 718 del Código Civil puede cumplirse mediante la utilización de otros títulos translaticios de dominio como la cesión de derechos y otros similares”.

1.2. El pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado

El pronunciamiento de este organismo contenido en el oficio No. 10650, de 5 de marzo de 2025, analizó que la cesión de derechos contempla la posibilidad de transmitir, por parte del cedente, derechos personales o reales a un tercero llamado cesionario, ya sea a título gratuito u oneroso. Se indicó, además, que todo acto de traslación de dominio debe ser elevado a escritura pública, e inscrito en el libro correspondiente del Registro de la Propiedad del cantón donde se ubique el inmueble.

Así mismo, se concluyó que:

“conforme al artículo 113 de la LOES y los artículos 686 y 691 del CC, las entidades promotoras de nuevas universidades o escuelas politécnicas creadas por ley deben transferir, dentro del plazo establecido en su norma de creación, la propiedad de los bienes y recursos que respaldaron su solicitud de creación. Esta transferencia puede realizarse mediante una cesión de derechos, siempre que dicha cesión incluya la transmisión de todos los derechos reales inherentes al dominio de un inmueble, hasta su perfeccionamiento y registro en el Registro de la Propiedad. Por último, respecto al artículo 1627 del CC, no resulta aplicable en relación con el artículo 113 de la LOES, dado que no existe una relación de deudor, acreedor y tercero entre el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y la USECIPOL”.

2. El pedido de aclaración. -

El criterio jurídico emitido por la USECIPOL citó los artículos 603, 686, 687, 691, 702; y, 691 del Código Civil¹ (en adelante, “CC”); y, 113 de la Ley Orgánica de Educación Superior² (en adelante “LOES”), con fundamento de los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“2.6. En razón de esta distinción existente en nuestro ordenamiento jurídico entre título translaticio de dominio y modo de adquirir el dominio, se distinguen dos situaciones jurídicas independientes que, en el caso de los bienes raíces, tienen lugar en dos momentos distintos: El primero, es el acto o contrato translaticio del dominio de un inmueble, que por regla general se produce con el otorgamiento de la escritura pública correspondiente (de compraventa, permuta, donación, cesión de derechos, transacción, etc.) ; el segundo, es al verificarse el Modo de Adquisición del dominio, que se produce al inscribirse en el registro de la propiedad el título translaticio de dominio.

(...) 2.8. En dicha disposición se impone la obligación de “transferir” a la institución del Sistema de Educación Superior el dominio de todos los bienes y recursos que sirvieron de sustento para la solicitud de creación. Es decir, los Patrocinadores de la entidad de nueva educación superior tienen la obligación de emitir el acto jurídico de transferencia, el cual se materializa en el Título Translaticio de Dominio (escritura pública de compraventa, Donación, Cesión de Derechos, Transacción, etc).

¹ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

² LOES, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 298 de 12 de octubre de 2012.

2.9. La adquisición por parte del Tradente, a su vez, es una situación posterior, que se producirá una vez que el Título Translativo de Dominio se inscriba en el Registro de la Propiedad, inscripción que -en cuanto a tiempos-, depende del funcionario encargado de la oficina pública registral del cantón correspondiente, y no a las partes, a las cuales no le son imputables los tiempos que tome dicha inscripción.

2.10. Es decir, los Patrocinadores de la nueva institución educativa deberán emitir el Título Translativo de Dominio en el término de 90 días señalado en el artículo 113 de la LOES. El tiempo que el Registrador de la Propiedad se tome para el análisis e inscripción del acto o contrato no es imputable a los mencionados Patrocinadores ni a los titulares de la entidad de educación superior.

2.11. Como reflexión, acotamos que, si por alguna razón el Registrador negare la inscripción, ante dicha negativa puede interponerse acción judicial ante juez de lo civil, al tenor de la Ley de Registro. Los plazos que tome dicha acción judicial no pueden ser imputables a los Patrocinadores de la nueva institución educativa ni a sus titulares, en todo caso.

CRITERIO INSTITUCIONAL:

Es el criterio jurídico de nuestra institución que la obligación impuesta a los sujetos señalados en el artículo 113 de la LOES, se cumple con la emisión del Título Translativo de Dominio correspondiente (Compraventa, Donación, Cesión de derechos, u otro similar de los señalados en el artículo 718 del Código Civil). A su vez, la Tradición del derecho de dominio se verifica con la inscripción del indicado Título Translativo de Dominio en el Registro de la Propiedad del cantón correspondiente, por lo que el tiempo que esta entidad se tome para la inscripción, no será imputable a los patrocinadores de la nueva institución del Sistema de Educación Superior ni a sus titulares.”

3. Análisis. –

El pronunciamiento de esta Procuraduría contenido en el oficio No. 10650, de 5 de marzo de 2025, examinó las normas referentes a los modos de adquirir el dominio, con especial énfasis en la tradición, así como los elementos necesarios para el perfeccionamiento de actos traslativos de dominio. Con base en ello, se concluyó, principalmente, lo siguiente:

- i. El ordenamiento jurídico ecuatoriano establece como modos de adquirir el dominio la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa de muerte y la prescripción, según lo previsto en el artículo 603 del Código Civil.
- ii. La tradición **requiere como presupuesto esencial la existencia de un título traslativo de dominio**, como en efecto señala el artículo 691 del CC: “*un título traslativo de dominio, como el de venta, permuta, donación, etc.*” (énfasis añadido).
- iii. De acuerdo con el artículo 702 del código ibidem **señala expresamente que la tradición del dominio de bienes raíces se perfeccionará “por la inscripción del título en el libro correspondiente del Registro de la Propiedad”** (énfasis añadido).
- iv. Por otra parte, esta entidad señaló en el oficio No. 10129, de 21 de enero de 2025, que “(...) el artículo 1 de la LR³ contempla que la inscripción de los instrumentos públicos, títulos y demás documentos que la ley exige o permite que se inscriban en los registros correspondientes, tiene principalmente los siguientes objetos: “a) Servir de medio de

³ LR, publicada en el Registro Oficial No. 150 de 28 de octubre de 1966.





PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPUBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

UNIVERSIDAD DE SEGURIDAD CIUDADANA Y CIENCIAS POLICIALES - USECIPOL
0007712-2025
Página. 4

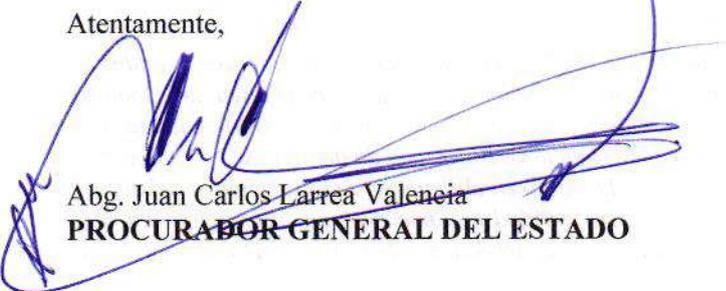
tradición del dominio de bienes raíces y de los otros derechos reales constituidos en ellos” (énfasis añadido).

- v. Por lo cual se concluyó que la tradición de un inmueble requiere la entrega del bien, así como un título traslativo de dominio (entre los cuales puede encontrarse la cesión de todos los derechos que componen el dominio) el cual, para su perfeccionamiento debe ser elevado a escritura pública e inscrito en el libro correspondiente del Registro de la Propiedad pertinente.

4. Aclaración del Pronunciamiento. -

Luego de analizar los argumentos presentados la su solicitud de aclaración, la Procuraduría General del Estado ratifica el contenido del oficio No. 10650, de 05 de marzo de 2025, toda vez que no existe oscuridad en el mismo.

Atentamente,


Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio N° 11730

Quito, D.M., 05 JUN 2025

Magister
María José Pinto González-Artigas
VICEPRESIDENTA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. VPR-VP-2025-00005-O, de 6 de mayo de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se formuló la siguiente consulta:

“¿De conformidad con el artículo 23, literal b) de la Ley Orgánica del Servicio Público, corresponde pagar la remuneración, beneficios laborales y aportes a la seguridad social, a un servidor público de elección popular que tiene impedimento de ejercer un cargo público pero que no ha sido destituido, removido o cuyo mandato no está revocado?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y los documentos adjuntos se desprende que:

1.1. El informe jurídico contenido en el memorando No. VPR-DAJ-2025-0057-M, de 28 de abril de 2025, suscrito por la Directora de Asesoría Jurídica de la Vicepresidencia de la República del Ecuador (en adelante “Vicepresidencia”), citó como fundamento los artículos 33, 34, 226, 227, 229, 233, 326 numerales 2, 3 y 4, y 328 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); los artículos 3 numeral 1, 22 literales b) y c), 23 literal b), 24 literales l) y p), y las Disposiciones Generales Tercera y Decima Octava de la Ley Orgánica del Servicio Público² (en adelante “LOSEP”); el artículo 279 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia³ (en adelante “CD”); los artículos 3, 5 numeral 1, 31 y 40 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁴ (en adelante “LOCGE”); y, artículo 9 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2023-067, de 18 de mayo de 2023, que contiene la “Norma para el Registro y Rehabilitación de Prohibiciones, Inhabilidades e

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

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

³ CD, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 578 de 27 de abril de 2009

⁴ LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.



*Impedimentos legales para Desempeñar Cargo Público*⁵ (en adelante “Norma para la Rehabilitación”), con fundamento en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

“(…), el artículo 11 de la Ley Orgánica de Servicio Público señala que corresponde la remoción de los servidores públicos impedidos de serlo, sin que se haga distinción de si se trata de un dignatario o de un servidor que ingresa al sector mediante el sistema de selección y designación previsto para el efecto, sin perjuicio de esto, en el caso planteado, al dignatario con suspensión temporal de ejercicio del cargo público no se lo ha removido del cargo ni tampoco se le ha revocado el poder, en tal sentido su calidad de dignatario no ha cambiado o extinguido, pero sí se la (sic) imposibilita el ejercicio de su cargo.

En cuanto a las remuneraciones y demás beneficios del dignatario del caso planteado, es importante considerar que el derecho a recibir una remuneración está protegido por normas internacionales, mismas que al tratarse de materia de derechos humanos son parte del ordenamiento jurídico del Ecuador. En su contexto amplio, la OIT prevé la prohibición de disponer de forma alguna de la libertad de un trabajador de disponer de su salario, tal es así que, este no puede ser embargado, cedido o limitado excepto en los casos determinados en la legislación nacional, que, para el efecto, en el Ecuador, está supeditado a las funciones que este cumpla un dignatario.

No obstante, un dignatario con impedimento de ejercer un cargo público, no pierde su calidad de dignatario ya que este no ha sido removido o no ha procedido la revocatoria de poder, y su remuneración y demás beneficios laborales, los (sic) que le permitirá desarrollarse económica y socialmente, sin afectar su estilo y calidad de vida, debe seguir reconociéndosele.

Conclusión

En conclusión, al amparo de los antecedentes, normas citadas y análisis efectuado, y toda vez que, es una obligación legal garantizar el cumplimiento y respeto de los derechos laborales de los dignatarios, es criterio de esta Dirección de Asesoría Jurídica que se cancelen las remuneraciones y demás beneficios laborales a quien aún con impedimento de ejercer un cargo público no ha perdido su calidad de dignatario” (el énfasis me corresponde).

- 1.2. Con el objeto de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 11339, 11340 y 11341, de 6 de mayo de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó al Ministerio del Trabajo (en adelante “MDT”); al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante “MEF”); y, al Consejo Nacional Electoral (en adelante “CNE”) que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de consulta.
- 1.3. Posteriormente, con oficios No. 11509, No. 11535 y No. 11536, de 20 y 21 de mayo de 2025, respectivamente, este organismo insistió en los requerimientos. A la fecha de emisión de este pronunciamiento, no se ha recibido respuesta por parte del MEF.

⁵ Norma para la Rehabilitación, Acuerdo Ministerial No. 67 publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 314 de 19 de mayo de 2023.



1.4. Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos por: i) el Secretario General del Consejo Nacional Electoral, a través de oficio No. CNE-SG-2025-2794-OF, de 22 de mayo de 2025, al cual se adjuntó el criterio jurídico No. CNE-DNAJ-2025-2881-M suscrito por la Directora Nacional de Asesoría Jurídica del CNE; y, ii) la Subsecretaria de Normativa del MDT, con oficio No. MDT-SN-2025-0438-O, de 22 de mayo de 2025, recibido el 26 de mayo de 2025.

1.5. El criterio jurídico del CNE señaló que:

“La Ley Orgánica del Servicio Público determina que, el Ministerio de Trabajo es el organismo encargado de ejercer la rectoría en la administración del talento humano y las remuneraciones del sector público; así como, de pronunciarse acerca de la aplicación de los preceptos legales sobre los mismos; y, absolver las consultas que formulen las instituciones señaladas en el artículo 3 en la indicada ley, entre ellas las Procuraduría General del Estado” (énfasis añadido).

1.6. Por su parte, el criterio jurídico del MDT citó, adicionalmente, los artículos 326 numeral 1 de la CRE; 11, 47 y 118 de la LOSEP; 199 del CD; 105 numeral 3 del Reglamento General a la LOSEP⁶ (en adelante “RGLOSEP”); 5, 6, 7, 8 y 9 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2018-271⁷, de 27 de diciembre de 2018, que contiene la “Norma Técnica del Procedimiento Administrativo para Remover a los Servidores Públicos con Impedimento para Ejercer Cargo Público” (en adelante “Norma Técnica para remoción de servidores”); y el pronunciamiento contenido en oficio No. 08256, de 8 de junio de 2012. Con base en lo anterior, el MDT concluyó lo siguiente:

“2. ANÁLISIS Y CRITERIO JURÍDICO:

(...) conforme al artículo 328 de la Constitución de la República del Ecuador, la remuneración es la contraprestación a una labor legalmente efectuada, lo que la convierte en un derecho laboral, y consecuentemente deberá ser justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora y principalmente tendrá carácter de inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos.

(...) En ese sentido, indistintamente del tipo de nombramiento que posea o que el servidor sea de elección popular, si mantiene un impedimento legal para ejercer cargo público, lo que corresponde es la remoción del mismo, para lo cual, existe un procedimiento normado en el Acuerdo Ministerial Nro. MDT-2018 271, a excepción de la vía para su desvinculación sea la revocatoria de mandato, para lo cual se deberá efectuar el procedimiento previsto en el Código de la Democracia o en otras normativas que rijan, sobre esta materia, a dignatarios en específico.

Debe entenderse, que la remoción no se encuentra concebida como una sanción disciplinaria, sino como la causal de cesación de funciones que subsana el hecho de que un servidor con impedimento para ejercer cargo público se encuentre prestando

⁶ RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 1 de abril de 2011.

⁷ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.



servicios. En consecuencia, sería jurídicamente improcedente que la institución consultante efectúe una retención unilateral de la remuneración de un servidor al que aún no se le ha aplicado legalmente cualquiera de las causales para cesación definitiva de funciones, en este caso, la remoción.

Por las consideraciones expuestas, en atención a lo consultado, si bien este Ministerio no es competente para pronunciarse sobre pagos de ninguna naturaleza, si lo es para indicar que no existe disposición normativa alguna que permita efectuar retenciones o embargos unilaterales en la remuneración de los servidores públicos que aún no han sido cesados legalmente en funciones.

Sin perjuicio de lo expuesto, para el presente caso, dada la naturaleza de la consulta, es necesario que se considere al oficio Nro. 08256 de 8 de junio de 2012 (...).

(...) el análisis que realiza la Procuraduría General del Estado se centra en que la remuneración, pese a ser un derecho que se mantiene mientras dura la relación laboral, nace producto del trabajo efectivamente prestado; en tal sentido, el pronunciamiento vinculante en cuestión considera que, a pesar de que aún si la relación laboral no concluye, en ciertos eventos en los que no existe prestación de servicios, el servidor no tiene el derecho a recibir una remuneración correspondiente y será la institución donde pertenece el servidor, quien determine la existencia del trabajo efectivo realizado” (énfasis añadido).

1.7. De lo expuesto se concluye que el informe jurídico de la entidad consultante coincide con el criterio jurídico del MDT al señalar que un dignatario con impedimento para ejercer cargo público, que no ha sido removido ni ha sufrido revocatoria de su mandato, conserva su calidad como tal y, en consecuencia, debe seguir percibiendo sus remuneraciones y demás beneficios laborales. El MDT, por su parte, precisa que no existe disposición que permita efectuar retenciones o embargos unilaterales en la remuneración de los servidores públicos que aún no han sido cesados legalmente.

1.8. Sin perjuicio de ello, el MDT cita el pronunciamiento emitido por esta entidad contenido en el oficio No. 08256, de 8 de junio de 2012, en el que se analizó el pago de remuneraciones a miembros de las Fuerzas Armadas que se ausenten del servicio activo. En dicho pronunciamiento se concluyó que, en determinados casos en los que no existe prestación efectiva de servicios, el servidor no tiene derecho a percibir remuneración, aun cuando no se haya producido la terminación de la relación laboral. Asimismo, se indicó que corresponde a la institución a la que pertenece el servidor verificar si ha existido trabajo efectivo que justifique el pago de haberes.

2. Análisis. -

A efectos de facilitar el estudio de la materia objeto de consulta, el análisis desarrollará los siguientes puntos: i) Ámbito de aplicación de la LOSEP, causales de cesación de funciones, y suspensión de derechos de participación; y, ii) Inembargabilidad de la remuneración:



2.1. **Ámbito de aplicación de la LOSEP, causales de cesación de funciones, y suspensión de derechos de participación.** -

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

En concordancia, el numeral 1 del artículo 3 de la LOSEP determina que sus disposiciones son, en principio, aplicables “en materia de recursos humanos y remuneraciones, en toda la administración pública”, incluyendo a; “1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, (...)” (énfasis añadido).

El artículo 47 de la LOSEP prevé las causales de ausencia definitiva de un servidor público; es decir, aquellas que conllevan a la cesación de sus funciones, entre las cuales constan:

- a) *Por renuncia voluntaria formalmente presentada;*
- b) *Por incapacidad absoluta o permanente declarada judicialmente;*
- c) *Por supresión del puesto;*
- d) *Por pérdida de los derechos de ciudadanía declarada mediante sentencia ejecutoriada;*
- e) *Por remoción, tratándose de los servidores de libre nombramiento y remoción, de periodo fijo, en caso de cesación del nombramiento provisional y por falta de requisitos o trámite adecuado para ocupar el puesto. La remoción no constituye sanción;*
- f) *Por destitución;*
- g) *Por revocatoria del mandato;*
- h) *Por ingresar al sector público sin ganar el concurso de méritos y oposición;*
- i) *Por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización;*
- j) *Por acogerse al retiro por jubilación;*
- k) *Por compra de renunciaciones con indemnización;*
- l) *Por muerte; y,*
- m) *En los demás casos previstos en esta ley”* (énfasis añadido).

En cuanto al régimen disciplinario, el artículo 42 de la LOSEP señala que son faltas disciplinarias aquellas acciones u omisiones de los servidores públicos que contravengan las disposiciones constitucionales o legales; y, serán sancionados por la autoridad nominadora, o su delegado. En lo específico, el penúltimo inciso del referido artículo dispone que: “Las faltas graves darán lugar a la imposición de sanciones de suspensión o destitución, previo el correspondiente sumario administrativo” (énfasis añadido).

Los literales d) y e) del artículo 43 clasifican estas sanciones según su gravedad, incluyendo expresamente la “*Suspensión temporal sin goce de remuneración*” y a la “*Destitución*”, cuyas causales constan descritas en el artículo 48 *ibidem*⁸.

⁸ LOSEP, “Art. 48.- Causales de destitución.- Son causales de destitución:

a) *Incapacidad probada en el desempeño de sus funciones, previa evaluación de desempeño e informes del jefe inmediato y la Unidad de Administración del Talento Humano;*





A su vez, el artículo 106 del RGLOSEP establece que el servidor que: “haya sido destituido por una de las causales establecidas en el artículo 48 de la LOSEP y las demás previstas en el ordenamiento jurídico, cesará en su puesto, previo el sumario administrativo” (énfasis añadido).

En este sentido, resulta pertinente considerar el tratamiento específico aplicable a los servidores de elección popular, a fin de determinar cómo se articulan estas disposiciones generales con las particularidades propias de quienes acceden al cargo mediante votación popular.

En lo que respecta a los servidores de elección popular, la Disposición General Décima Octava de la LOSEP define al dignatario como “la persona elegida por votación popular, por un período fijo para ejercer las funciones y atribuciones establecidas en la Constitución y en la Ley” (énfasis añadido). La misma disposición define a los servidores como aquellas personas “que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un puesto o cargo, función o dignidad dentro del sector público sea o no de libre nombramiento y remoción” (énfasis añadido).

En el ámbito electoral, el artículo 279 CD dispone que las infracciones electorales muy graves serán sancionadas “con multa desde veintiún salarios básicos unificados hasta setenta salarios básicos unificados, destitución y/o suspensión de derechos de participación desde dos hasta cuatro años” (énfasis añadido). El último inciso del referido artículo establece que: “En todos los casos en los que se imponga las sanciones de suspensión de derechos de participación o destitución, el Tribunal Contencioso Electoral notificará a la Autoridad de Relaciones Laborales” (énfasis añadido).

-
- b) Abandono injustificado del trabajo por tres o más días laborables consecutivos;
 - c) Haber recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por los delitos de: cohecho, peculado, concusión, prevaricato, enriquecimiento ilícito y en general por los delitos señalados en el artículo 10 de esta Ley;
 - d) Recibir cualquier clase de dádiva, regalo o dinero ajenos a su remuneración;
 - e) Ingerir licor o hacer uso de sustancias estupefacientes o psicotrópicas en los lugares de trabajo;
 - f) Injuriar gravemente de palabra u obra a sus jefes o proferir insultos a compañeras o compañeros de trabajo, cuando éstas no sean el resultado de provocación previa o abuso de autoridad;
 - g) Asistir al trabajo bajo evidente influencia de bebidas alcohólicas o de sustancias estupefacientes o psicotrópicas;
 - h) Incurrir durante el lapso de un año, en más de dos infracciones que impliquen sanción disciplinaria de suspensión, sin goce de remuneración;
 - i) Suscribir, otorgar, obtener o registrar un nombramiento o contrato de servicios ocasionales, contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;
 - j) Incumplir los deberes impuestos en el literal f) del artículo 22 de esta Ley o quebrantar las prohibiciones previstas en el artículo 24 de esta Ley.
 - k) Suscribir y otorgar contratos civiles de servicios profesionales contraviniendo disposiciones expresas de esta Ley y su reglamento;
 - l) Realizar actos de acoso o abuso sexual, trata, discriminación, violencia de género o violencia de cualquier índole en contra de servidoras o servidores públicos o de cualquier otra persona en el ejercicio de sus funciones, actos que serán debidamente comprobados;
 - m) Haber obtenido la calificación de insuficiente en el proceso de evaluación del desempeño, por segunda vez consecutiva;
 - n) Ejercer presiones e influencias, aprovechándose del puesto que ocupe, a fin de obtener favores en la designación de puestos de libre nombramiento y remoción para su cónyuge, conviviente en unión de hecho, parientes comprendidos hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;
 - ñ) Atentar contra los derechos humanos de alguna servidora o servidor de la institución, mediante cualquier tipo de coacción, acoso o agresión con inclusión de toda forma de violencia y acoso laboral, a una compañera o compañero de trabajo, a un superior jerárquico mediato o inmediato o a una persona subalterna. Así como a personas del mundo laboral en formación, pasantes, aprendices, despedidos, voluntarios, personas en busca de empleo, postulantes a un empleo y trabajadores tercerizados.
 - o) Las demás que establezca la Ley”.

A nivel reglamentario, el inciso final del artículo 3 del RGLOSEP determina que el MDT mantendrá un registro actualizado *“en el cual consten los impedimentos y prohibiciones para ejercer un puesto público, el mismo que proporcionará información adecuada”*, a fin de verificar la documentación/información entregada por la persona que ocupe un puesto en el sector público, de conformidad con las disposiciones que éste expida para el efecto.

En este sentido, la Norma para la Rehabilitación, contenida en el Acuerdo Ministerial MDT-2023-067, regula los procedimientos para el registro y levantamiento de prohibiciones, inhabilidades e impedimentos legales. Su artículo 2 establece que su aplicación es obligatoria para todas las entidades del Estado comprendidas en el artículo 225 de la CRE, así como para todas las personas registradas con impedimentos legales para ejercer funciones públicas.

Así, el artículo 5 de dicha norma impone a las Unidades de Administración del Talento Humano (en adelante *“UATH”*) o quienes hagan sus veces, así como la máxima autoridad institucional o su delegado, según el caso, la obligación de: *“e) Analizar y verificar si los certificados de registros de prohibiciones, inhabilidades e impedimentos para ejercer cargo público, constituyen impedimentos legales para ejercer cargos públicos, en aplicación a los casos concretos”* (énfasis añadido).

El artículo 8 ibídem señala que el Sistema de Impedimentos y Rehabilitaciones es una herramienta informática que permite *“el registro de las inhabilidades, prohibiciones e impedimentos legales para ejercer cargo, puesto, función o dignidad dentro del sector público, con información que es reportada por las instituciones públicas”* (énfasis añadido). Finalmente, el artículo 12 ibídem incluye entre las prohibiciones, inhabilidades e *“impedimentos legales para ejercer cargo, puesto, función o dignidad dentro del sector público”*, *“12. Las demás especificadas por la Constitución de la República del Ecuador y otras Leyes”* (énfasis añadido).

De lo expuesto se observa que: *i) las disposiciones de la LOSEP son aplicables, en principio, para todos los órganos de las cinco funciones del Estado; ii) conforme la LOSEP, las faltas graves darán lugar a la imposición de sanciones de suspensión temporal sin goce de remuneración o destitución, siempre que se tramite un sumario administrativo conforme a lo previsto en la ley; iii) las infracciones electorales muy graves, según el Código de la Democracia, pueden ser sancionadas con la suspensión de los derechos de participación, entre los cuales se encuentra el de desempeñar empleos y funciones públicas; y, iv) las Unidades de Administración del Talento Humano (UATH), o quienes hagan sus veces, así como las máximas autoridades institucionales, o sus delegados, tienen la obligación de verificar, en cada caso concreto, si los certificados de registros de prohibiciones, inhabilidades o impedimentos legales constituyen causas que imposibilitan el ejercicio de funciones públicas, de conformidad con la normativa aplicable.*

2.2. Inembargabilidad de la remuneración. -

El artículo 229 de la CRE establece que *“todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, **presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público**”* quienes deberán recibir una remuneración que *“será justa y equitativa, con relación a sus funciones, y valorará la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia”* (énfasis añadido).



Asimismo, el artículo 328 de la CRE señala que: “Art. 328.- La remuneración será justa, con un salario digno que cubra al menos las necesidades básicas de la persona trabajadora, así como las de su familia; será inembargable, salvo para el pago de pensiones por alimentos” (énfasis añadido).

Concordante, el literal b) del artículo 23 de la LOSEP reconoce expresamente como un derecho irrenunciable de los servidores públicos el de “b) Percibir una remuneración justa, que será proporcional a su función, eficiencia, profesionalización y responsabilidad”, agregando que: “Los derechos y las acciones que por este concepto correspondan a la servidora o servidor, son irrenunciables” (énfasis añadido).

Sin perjuicio de lo anterior, este derecho se encuentra vinculado directamente con la efectiva prestación de servicios. Así, el literal l) del artículo 24 de la LOSEP prohíbe a los servidores públicos el “l) Percibir remuneración o ingresos complementarios, ya sea con nombramiento o contrato, sin prestar servicios efectivos o desempeñar labor específica alguna, conforme a la normativa de la respectiva institución” (énfasis añadido). Agrega el artículo 110 ídem que “La remuneración de la servidora o servidor que estuviere en el ejercicio de un puesto será pagada desde el primer día del mes y hasta el día de efectiva prestación de actividades” (énfasis añadido).

En lo que respecta al acceso a la seguridad social, el artículo 3 numeral 1 de la CRE impone al Estado la obligación de garantizar, sin discriminación, el efectivo goce de los derechos constitucionales e internacionales, especialmente el acceso a salud, educación, seguridad social y demás derechos esenciales. En esta línea, el artículo 34 de la CRE consagra el derecho a la seguridad social como un derecho irrenunciable y como una responsabilidad primordial del Estado.

En adición, el informe jurídico de la entidad consultante señala lo siguiente:

“De conformidad a lo previsto por la Organización Internacional del Trabajo, en el Convenio sobre la protección del salario C095, ratificado por el Ecuador el 06 de julio de 1954, en vigor, el salario es la remuneración o ganancia que un empleador debe al trabajador por el trabajo que este efectúa o deba efectuar a favor del primero, es decir, constituye la retribución a la prestación de un servicio que corresponde a una obligación de hacer.

(...)

En este sentido, en el caso planteado, es necesario considerar que la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Servicio Público establecen que los derechos de los trabajadores son irrenunciables e intangibles, entre estos la remuneración, so pena de que cualquier disposición en contrario sea nula.

En cuanto a las remuneraciones y demás beneficios del dignatario del caso planteado, es importante considerar que el derecho a recibir una remuneración está protegido por normas internacionales, mismas que al tratarse de materia de derechos humanos son parte del ordenamiento jurídico del Ecuador. En su contexto





amplio, la OIT prevé la prohibición de disponer de forma alguna de la libertad de un trabajador de disponer de su salario, tal es así que, este no puede ser embargado, cedido o limitado excepto en los casos determinados en la legislación nacional, que, para el efecto, en el Ecuador, está supeditado a las funciones que este cumpla un dignatario.

No obstante, un dignatario con impedimento de ejercer un cargo público, no pierde su calidad de dignatario ya que este no ha sido removido o no ha procedido la revocatoria de poder, y su remuneración y demás beneficios laborales, los que le permitirá desarrollarse económica y socialmente, sin afectar su estilo y calidad de vida, debe seguir reconociéndosele” (énfasis añadido).

Asimismo, el Ministerio de Trabajo, en su informe jurídico coincide con la entidad consultante y señala:

“Debe entenderse, que la remoción no se encuentra concebida como una sanción disciplinaria, sino como la causal de cesación de funciones que subsana el hecho de que un servidor con impedimento para ejercer cargo público se encuentre prestando servicios. En consecuencia, sería jurídicamente improcedente que la institución consultante efectúe una retención unilateral de la remuneración de un servidor al que aún no se le ha aplicado legalmente cualquiera de las causales para cesación definitiva de funciones, en este caso, la remoción.

Por las consideraciones expuestas, en atención a lo consultado, si bien este Ministerio no es competente para pronunciarse sobre pagos de ninguna naturaleza, si lo es para indicar que no existe disposición normativa alguna que permita efectuar retenciones o embargos unilaterales en la remuneración de los servidores públicos que aún no han sido cesados legalmente en funciones” (énfasis añadido).

De lo manifestado se desprende que: i) la remuneración de los servidores públicos constituye un derecho irrenunciable, pero su ejercicio se encuentra condicionado a la efectiva prestación de servicios; ii) la normativa vigente prohíbe expresamente la percepción de remuneración sin desempeño laboral o funcional alguno; iii) el acceso a la seguridad social, aunque es un derecho irrenunciable, también depende del cumplimiento de una relación laboral válida y de la ejecución efectiva de funciones públicas; iv) los derechos del trabajador son irrenunciables y la remuneración es inembargable; v) la entidad consultante considera que un dignatario con impedimento de ejercer un cargo público, no pierde su calidad de dignatario ya que este no ha sido removido o no ha procedido la revocatoria de poder, y su remuneración y demás beneficios laborales debe seguir siendo reconocida; y, vi) el Ministerio de Trabajo indica que no existe disposición normativa alguna que permita efectuar retenciones o embargos unilaterales en la remuneración de los servidores públicos que aún no han sido cesados legalmente en funciones.

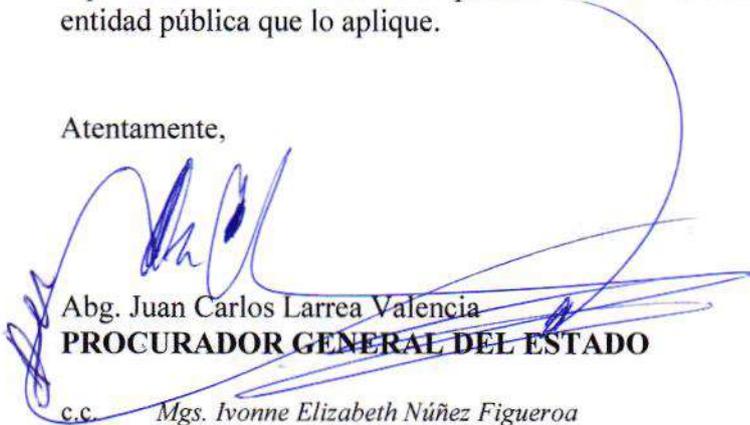
3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta, el informe jurídico elaborado por la Directora de Asesoría Jurídica de la Vicepresidencia de la República, el criterio del Ministerio de Trabajo, y de acuerdo con lo previsto en los artículos 23 literal b), 118 de la Ley Orgánica del Servicio

Público; 279 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, Código de la Democracia; y, artículo 5 de la Norma para la Rehabilitación, corresponde el derecho al pago de la remuneración toda vez que el funcionario **no ha sido destituido, removido ni se ha revocado su mandato.**

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

c.c. *Mgs. Ivonne Elizabeth Núñez Figueroa*
Ministra del Trabajo

Econ. Sariha Belén Moya Angulo
Ministra de Economía y Finanzas

Mgs. Shiram Diana Atamaint Wamputsar
Presidenta del Consejo Nacional Electoral

Oficio N° 11733

Quito, D.M. 06 de junio de 2025

Ingeniero
Franklin Danilo Palacios Márquez
MINISTRO
MINISTRO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA
En su despacho. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. MAG-MAG-2025-0398-OF, de 24 de abril de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 7 de mayo del mismo año, se formularon las siguientes consultas:

“i) Consulta 1.- ¿Se puede practicar una revisión de oficio de un acto administrativo que previamente, ya ha sido revisado por la administración, si existen nuevos elementos jurídicos o fácticos que justifiquen la reapertura del análisis?”

ii) Consulta 2.- ¿Puede la administración, mediante un acto normativo, limitar la temporalidad para la admisión de instituciones de revisión de oficio?”

1. Antecedentes. –

El oficio de consulta adjuntó el informe jurídico contenido en memorando No. MAG-CGAJ-2025-0153-M, de 24 de abril de 2025, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica, subrogante, del Ministerio de Agricultura y Ganadería (en adelante, “MAG”). En dicho informe se concluye lo siguiente:

“1) Consulta 1.- (...)

11. Es criterio de esta Coordinación que, a pesar de que existan nuevos elementos fácticos y/o jurídicos no cabría practicar una nueva revisión de oficio de un acto administrativo que ya ha sido revisado. Esto entendiendo que la máxima autoridad ha ejecutado un examen exhaustivo de las causales de nulidad y ha resuelto la legalidad o ilegalidad del acto administrativo, al igual que el artículo 132 del COA no faculta a la administración a realizar una nueva revisión de oficio.

2) Consulta 2.- (...)

12. Esta Coordinación, concluye que, dado que el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo le entrega la facultad a la administración de revisar o no un acto administrativo que puede adolecer de vicios de nulidad, también, la administración, como un ejercicio de la facultad discrecional pública podría demarcar la temporalidad para que los administrados planteen una insinuación de revisión de oficio. Para

hacerlo, la administración pública deberá recoger esta temporalidad en un acto normativo, garantizando así la seguridad jurídica” (énfasis añadido).

2. Análisis. –

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de las consultas, el análisis se desarrollará de manera individual para cada una de ellas.

2.1. Respetto de la primera pregunta: “¿Se puede practicar una revisión de oficio de un acto administrativo que previamente, y ha sido revisado por la administración, si existen nuevos elementos jurídicos o fácticos que justifiquen la reapertura del análisis?”

Mediante el oficio No. 00982, de 5 de octubre de 2018, la Procuraduría General del Estado se pronunció respecto a la aplicación del artículo 132 del Código Orgánico Administrativo (en adelante COA), señalando:

“ (...)se observa que el artículo 132 del COA expresamente ha dispuesto que la máxima autoridad administrativa, a iniciativa propia o por insinuación de persona interesada, puede anular un acto administrativo nulo “en cualquier momento”, en ejercicio de la potestad de revisión de oficio de los actos nulos no convalidables, y que, el plazo de dos meses que el inciso final de esa norma establece, se refiere a la caducidad de procedimiento en los casos en los que, una vez iniciada la revisión de oficio, no se hubiere dictado oportunamente el acto administrativo, lo que guarda armonía con lo previsto en el artículo 213 del mismo código, que establece el plazo de dos meses, para la caducidad de los procedimientos administrativos iniciados de oficio.

(...)Consecuentemente, no procederá ejercer la potestad de revisión de oficio, respecto de actos administrativos firmes, cuando la nulidad del respectivo acto administrativo hubiere sido ya materia resuelta por la justicia. (...)

Sin embargo, la justificación de la revisión de oficio y el hecho de que no este sujeta a límites temporales para que opere, tiene su fundamento en un interés objetivo del ordenamiento que es la protección del orden público, como lo manifiesta Bocanegra Sierra

“Pero, además, es de indicar que la revisión de oficio puede construir un instrumento suficiente para la protección de los intereses públicos frente a los actos ilegales, en cuanto a través de esta vía es posible a la Administración reconsiderar sus propios errores, sirviendo eventualmente, como instrumento de tutela de los intereses individuales.”

(...)

En la misma línea, el fallo de casación publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 10 de 16 de enero de 2008, analiza

“(…) SEPTIMO La extinción de los actos administrativos que contienen vicios invalidables constituye un deber jurídico (...). La nulidad de pleno derecho resulta entonces de orden público lo cual explica que pueda ser declarado de oficio por la propia Administración e incluso, por los Tribunales.

(…) los actos administrativos nulos de pleno derecho, son irregulares y por tanto no gozan de la presunción de legitimidad, por lo que según esas normas, la doctrina y los fallos que se han citado, la administración puede declarar su extinción por razones de legitimidad en forma directa en cualquier momento.”

Por lo expuesto, del análisis jurídico precedente y en atención a los términos de su consulta, se concluye que, de conformidad con lo previsto en el artículo 132 del Código Orgánico Administrativo, la potestad revisora de oficio puede ejercer la administración en cualquier momento respecto de los actos administrativos nulos, que, como tales, afectan el orden público y que hubieren causado estado en vía administrativa exclusivamente. En consecuencia, no es procedente aplicar a la potestad de revisión que la administración puede ejercer de oficio el plazo o término determinados para el recurso extraordinario de revisión, el cual tiene una naturaleza jurídica distinta y debe ser interpuesto exclusivamente por la persona interesada, en observancia de las causales y tiempo precisados para el efecto por el artículo 232 del citado código.

Sin perjuicio de lo expuesto, es pertinente aclarar que, por el principio de legalidad, la revisión de oficio como toda potestad pública debe observar los límites establecidos en el ordenamiento jurídico. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 132 del COA, se puede ejercer cuando objetivamente existan causas de nulidad no convalidables en el acto administrativo y razones de orden público que justifiquen su ejercicio, así como otros límites jurídicamente razonables como, por ejemplo, la cosa juzgada y el principio de igualdad. En tal contexto, la insinuación que para el ejercicio de la potestad de revisión de oficio puede efectuar la persona interesada, según la parte final del primer inciso del artículo 132 del COA, no configura un nuevo recurso de impugnación de los actos administrativos que pueda ser interpuesto fuera de los términos legales, ni constituye un medio para reabrir procedimientos ya resueltos en sede administrativa o que dé lugar a la revisión de actos administrativos firmes.”(el énfasis y subrayado me pertenece)

En concordancia, mediante el oficio No. 03294, de 16 de agosto de 2023, la Procuraduría General del Estado analizó nuevamente la figura de la revisión de oficio en el marco de los artículos 105 y 132 del COA, y señaló:

“2.1. El recurso de revisión y la revisión de oficio regulados por el COA. –

En sede administrativa, la nulidad de los actos administrativos se puede declarar de oficio, según el artículo 106 del COA, ‘mediante el ejercicio de la potestad de revisión’ o ‘revisión de oficio’, que, de acuerdo con el inciso segundo de la misma norma, es una figura diferente a los recursos. Así: ‘La persona interesada puede solicitar la

declaración de nulidad del acto administrativo a través de la interposición de una reclamación o un recurso administrativo’.

En este contexto, el inciso primero del artículo 132 del COA reitera que, con independencia de los recursos previstos en ese código, ‘el acto administrativo nulo puede ser anulado por la máxima autoridad administrativa, en cualquier momento, a iniciativa propia o por insinuación de persona interesada’ (énfasis añadido)

Por su parte, respecto al recurso extraordinario de revisión, el número 2 del artículo 217 del COA prevé que ‘(...) cabe, exclusivamente, respecto del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa en los supuestos previstos en este Código’ (el resaltado me corresponde). Al efecto, las causales que habilitan a los interesados por el artículo 232 ibidem¹.

El artículo 218 del COA establece los casos en los que el acto administrativo ‘causa estado en vía administrativa’, entre ellos, según su número 1, cuando ‘Se ha expedido un acto administrativo producto del recurso de apelación’. La misma norma diferencia al ‘acto firme’ y al acto que ‘ha causado estado’ y sobre éste último prevé que cabe tanto el recurso de revisión como la revisión de oficio, conforme se desprende de su tenor que dispone: ‘(...) Sobre el acto administrativo que ha causado estado, cabe únicamente, en vía administrativa, el recurso extraordinario de revisión en su caso, la revisión de oficio regulados en este Código’ (el énfasis me corresponde).

(...)

*De lo expuesto se desprende que: i) los actos administrativos deben cumplir los requisitos de validez previstos por el artículo 99 del COA; ii) **las causas de nulidad de los actos administrativos constan en el artículo 105 del COA, y pueden ser declaradas en sede administrativa mediante la potestad de revisión de oficio o ser alegadas por los interesados en el procedimiento mediante el recurso extraordinario de revisión. En consecuencia, revisión de oficio y el recurso extraordinario de revisión son dos figuras distintas; iii) la revisión de oficio permite a las administraciones públicas declarar la***

¹ COA, Art. 232.- Causales. La persona interesada puede interponer un recurso extraordinario de revisión del acto administrativo que ha causado estado, cuando se verifique alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que al dictarlos se ha incurrido en evidente y manifiesto error de hecho, que afecte a la cuestión de fondo, siempre que el error de hecho resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
2. Que al dictarlos se haya incurrido en evidente y manifiesto error de derecho, que afecte a la cuestión de fondo.
3. Que aparezcan nuevos documentos de valor esencial para la resolución del asunto que evidencien el error de la resolución impugnada, siempre que haya sido imposible para la persona interesada su aportación previa al procedimiento.
4. Que en la resolución hayan influido esencialmente actos declarados nulos o documentos o testimonios declarados falsos, antes o después de aquella resolución, siempre que, en el primer caso, el interesado desconociera la declaración de nulidad o falsedad cuando fueron aportados al expediente dichos actos, documentos o testimonios.
5. Que la resolución se haya dictado como consecuencia de una conducta punible y se ha declarado así, en sentencia judicial ejecutoriada.

El recurso extraordinario de revisión se interpondrá, cuando se trate de la causa 1, dentro del plazo de un año siguiente a la fecha de la notificación de la resolución impugnada. En los demás casos, el término es de veinte días contados desde la fecha en que se tiene conocimiento de los documentos de valor esencial o desde la fecha en que se ha ejecutoriado o quedado firme la declaración de nulidad o falsedad.

La persona interesada conservará su derecho a solicitar la rectificación de evidentes errores materiales, de hecho o aritméticos que se desprendan del mismo acto administrativo, independientemente de que la administración pública la realice de oficio. No procede el recurso extraordinario de revisión cuando el asunto ha sido resuelto en vía judicial, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los servidores públicos intervinientes en el ámbito administrativo. (el resaltado me corresponde)

nulidad de un acto administrativo, cuando en él existan causas de nulidad, y se ejerce bajo las condiciones y límites de dicha facultad; iv) el recurso de revisión se interpone por el interesado, con sujeción a las causales previstas al efecto por el COA; y, v) cabe recurso extraordinario de revisión, respecto del acto administrativo que hubiese causado estado, entre otros casos, por haberse resuelto el recurso de apelación”.

2.2. Respetto de la segunda pregunta: *¿Puede la administración, mediante un acto normativo, limitar la temporalidad para la admisión de instituciones de revisión de oficio?”*

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador (en adelante CRE) establece el derecho a la seguridad jurídica que se “*fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes*”. Por su parte, el artículo 226 ibidem consagra el principio de legalidad, conforme al cual los servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal “*ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley*”.

Al respecto, la seguridad jurídica constituye una prerrogativa de las personas para exigir el respeto a la norma constitucional mediante la formulación de normas jurídicas **previas, claras y públicas**, lo cual obliga a los órganos con potestad normativa a observar estos requisitos. En este marco, el individuo debe 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.

Por otra parte, la claridad normativa implica el deber de los órganos normativos de estructurar las normas de manera precisa, determinada y comprensible, de forma tal que provean un grado suficiente de certeza que permita a los ciudadanos inferir la prohibición, permisión o sanción contenida en la disposición. En consecuencia, se impone la obligación de respetar las reglas de sintaxis y semántica, así como evitar –en la mayor medida posible– el uso de conceptos vagos o indeterminados que generen ambigüedades o conjeturas arbitrarias en su aplicación.

En este contexto, el artículo 132 del COA contempla la figura de la revisión de oficio como una **potestad excepcional**, cuya finalidad es salvaguardar el orden público mediante la anulación de actos administrativos nulos. Esta norma establece expresamente que dicha potestad puede ser ejercida “en cualquier momento”, ya sea por **iniciativa de la máxima autoridad administrativa, o por insinuación de una persona interesada**. El plazo de dos meses previsto en el mismo artículo se refiere exclusivamente a la **caducidad del procedimiento**, pero no impone limitaciones temporales para su **activación**. Esta interpretación ha sido confirmada por la Procuraduría General del Estado mediante los oficios No. 00982, de 5 de octubre de 2018, y No. 03294, de 16 de agosto de 2023, en los cuales se concluyó que “*la revisión de oficio puede ejercerse en cualquier momento respecto de actos administrativos nulos*”.

En relación con la competencia normativa administrativa, el artículo 128 del COA define al acto normativo de carácter administrativo como *toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de una competencia administrativa que produce efectos jurídicos generales, que no se agota con su cumplimiento y de forma directa*”. El artículo 130 del COA establece que las máximas autoridades administrativas poseen competencia “*normativa de carácter administrativo*”.

únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo, salvo los casos en los que la ley prevea esta competencia para la máxima autoridad legislativa de una administración pública”. Añade que “la competencia regulatoria de las actuaciones de las personas debe estar expresamente atribuida en la ley”.

En complemento, el artículo 131 del COA señala que los actos normativos administrativos **no pueden** restringir derechos ni exigir requisitos adicionales para el ejercicio de derechos y garantías distintos a los previstos en la ley. Este precepto se armoniza con lo dispuesto en el artículo 11, numeral 3 de la CRE que establece que *“para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley”*. Este principio salvaguarda los derechos de las personas al establecer que las regulaciones para ejercer un derecho, es decir, las condiciones y requisitos deben establecerse en la Constitución y en la ley. El ejercicio de un derecho no puede *“supeditarse a la exigencia de condiciones o requisitos que no se encuentren previstos en la Constitución y en la ley en ese orden”*².

En consecuencia, la administración pública no puede limitar, mediante un acto normativo interno, la temporalidad para la admisión de insinuaciones de revisión de oficio, ya que se trata de una potestad cuyo ejercicio está expresamente regulado por la ley; esto es, en cualquier momento. Tal limitación implicaría una modificación sustancial del alcance y naturaleza jurídica de la revisión de oficio, lo cual excede las competencias normativas que corresponden a las máximas autoridades administrativas.

De lo expuesto se derivan las siguientes conclusiones: *i)* la potestad de revisión de oficio, según el artículo 132 del COA, puede ser ejercida por la máxima autoridad administrativa en cualquier momento, ya sea por iniciativa propia o por insinuación de persona interesada, cuando se trate de actos administrativos nulos; *ii)* esta potestad no se está sujeta a límites temporales para su ejercicio, pues su fundamento es la protección del orden público y legitimidad del acto *iii)* cualquier limitación temporal impuesta por acto normativo interno vulneraría el principio de legalidad, al no contar con habilitación legal expresa para modificar los elementos esenciales de esta potestad; *iv)* la competencia normativa de las máximas autoridades administrativas se restringe a los asuntos internos del órgano correspondiente, y no puede extenderse a la regulación de los derechos o actuaciones de los administrados salvo habilitación legal expresa.

3. Pronunciamiento. –

En atención a los términos de la primera consulta, y con base en los pronunciamientos contenidos en los oficios Nro. 00982, de 5 de octubre de 2018, y 03294, de 16 de agosto de 2023, se concluye que la administración puede ejercer la potestad de revisión de oficio prevista en el artículo 132 del COA en cualquier momento respecto de actos administrativos nulos que afecten el orden público y no hayan sido objeto de resolución judicial. Sin perjuicio de lo anterior, esta facultad debe ejercerse con estricto apego al principio de legalidad y dentro de los límites previstos en el ordenamiento jurídico, especialmente la cosa juzgada y el principio de igualdad. Se reitera que dicha potestad no permite reabrir procedimientos administrativos ya resueltos en firme o que hayan sido objeto de decisión judicial ejecutoriada, pero sí habilita su

² Corte Constitucional, sentencia 14-19-IN/23, párrafo 177.

ejercicio si existen nuevos elementos jurídicos o fácticos que configuren causales de nulidad no convalidables que no fueron advertidas en la revisión anterior.

En este marco, y de conformidad con lo establecido en el artículo 130 del Código Orgánico Administrativo, las máximas autoridades administrativas tienen competencia normativa únicamente para regular los asuntos internos del órgano a su cargo. Esta competencia no habilita a la administración para limitar, mediante acto normativo interno, el ejercicio de la revisión de oficio prevista en el artículo 132 del mismo cuerpo normativo, por cuanto se trata de una potestad directamente regulada por la ley, cuyo ejercicio no se encuentra sujeto a plazos, y responde a la necesidad de proteger el orden público y legitimidad de los actos administrativos. En consecuencia, no resulta jurídicamente procedente imponer restricciones temporales a la admisión de insinuaciones de revisión de oficio por normativas internas o reglamentarias.

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

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Anexos: Oficio Nro. 00982, de 5 de octubre de 2018.
Oficio Nro. 03294, de 16 de agosto de 2023.

Oficio No. 11812

Quito, D.M., 11 JUN 2025

Arquitecto
Alexander Wladimir Lafebre Quirola
Gerente General
EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE HÁBITAT Y VIVIENDA
Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. EPMHV-GG-2025-0700-O, de 20 de mayo de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se solicita la reconsideración del pronunciamiento emitido por este organismo en el oficio No. 11258, de 28 de abril de 2025, en los siguientes términos:

“2.1. De conformidad con los artículos 235 y 237 numeral 3 de la CRE, en concordancia con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (LOPGE), se procede a solicitar la reconsideración al pronunciamiento contenido en el oficio Nro. 11258, de fecha 28 de abril de 2025.”

Frente a ello, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

De los oficios remitidos y documentos adjuntos se desprende que:

Adjunto al oficio de reconsideración de pronunciamiento se remitió el criterio jurídico contenido en el memorando No. EPMHV-DAJP-2025-0273-M, de 20 de mayo de 2025, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica y Patrocinio de la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda (en adelante, “EPMHV”).

La consulta formulada por la EPMHV, contenida en el oficio No. EPMHV-GG-2025-0183-O, de 7 de febrero de 2025, es la siguiente:

“¿Las entidades contratantes que detectaren evidentes nexos entre dos o más oferentes que participen en procedimientos de contratación pública, están facultadas para descalificarlos por haber incurrido en prácticas colusorias o colusión en materia de contratación pública, al amparo de lo dispuesto en los artículos 4, 5 (primer inciso), 6 (numeral 9.1) y 106.1 (segundo inciso) de la LOSNCP?”

El informe jurídico adjunto a la consulta antes mencionada, contenido en el memorando No. EPMHV-DAJP-2025-0078-M, de 7 de febrero de 2025, elaborado por el Director

de Asesoría Jurídica y Patrocinio de la EPMHV, citó los artículos 213, 226, 227, 233, 288, 315, 335 y 336 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 3 numeral 7 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional² (en adelante, “LOGJCC”); 2, 3, 4, 5, 14, 16, 17, 18, 21, 22, 40, 41, 43 y 44 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); 22 letras a), g) y h) de la Ley Orgánica del Servicio Público⁴ (en adelante, “LOSEP”); 34 y Disposición General Primera de la Ley Orgánica de Empresas Públicas⁵ (en adelante, “LOEP”); 4, 5, 6 numerales 9.1, 9.2 y 9.4, 15 y 106.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁶ (en adelante, “LOSNCPP”); 2 del Reglamento para el Control de la Discrecionalidad en los Actos de la Administración Pública⁷ (en adelante, “RCDAAP”); 113, 114, 114.1 y el Anexo 5 de la Normativa Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública⁸ (en adelante, “Normativa Secundaria del SERCOP”); 11 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado⁹ (en adelante, “LORCPM”); 8 del Reglamento para la aplicación de la LORCPM¹⁰ (en adelante, “RLORCPM”); la Guía de Buenas Prácticas para la Prevención de Acuerdos Colusorios entre Oferentes en los Procesos de Contratación Pública¹¹ (en adelante, “Guía para la Prevención de Acuerdos Colusorios”); el capítulo III del Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública¹² (en adelante, “MBPCP”); el numeral 1.1. del Formulario Único de la Oferta de los Modelos de Pliegos del SERCOP¹³; y, los pronunciamientos de la Procuraduría general del Estado contenidos en los oficios No. 10391, de 02 de octubre de 2020, No. 03729, de 20 de septiembre de 2023, y No. 03849, de 31 de octubre de 2023; con fundamento en los cuales concluyó lo siguiente:

“III ANÁLISIS:

(...)

3.3. Sobre la diferencia entre prácticas colusorias y vinculación

Como consta en los numerales 9.1 y 9.4 del artículo 6 de la LOSNCP, la colusión y la vinculación en materia de contratación pública son dos (2) instituciones jurídicas distintas; la primera, se refiere a todo tipo de conductas, actos, omisiones, acuerdos, prácticas o comportamientos de los proveedores u oferentes, cuyo objeto o efecto sea impedir, restringir, falsear o distorsionar la competencia en los procedimientos de contratación pública; y, además de las disposiciones de la normativa del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) cuyo órgano rector es el SERCOP; se rigen por las disposiciones del poder de mercado, cuya institución de vigilancia, auditoría,

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

² LOGJCC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.52 de 22 de octubre de 2009.

³ COA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.31 de 07 de julio de 2017.

⁴ LOSEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.294 de 06 de octubre de 2010.

⁵ LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.48 de 16 de octubre de 2009.

⁶ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 04 de agosto de 2008.

⁷ RCDAAP, publicado en el Registro Oficial No.686 de 18 de octubre de 2002.

⁸ Normativa del SERCOP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.367 de 03 de agosto de 2023.

⁹ LORCPM, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 555 de 13 de octubre de 2011.

¹⁰ RLORCPM, publicado en el Registro Oficial No. 697 de 07 de mayo de 2012.

¹¹ Guía No. SCPM-INAC-DNEM-2022-001 de marzo de 2022, expedida por la Superintendencia de Control de Poder de Mercado (actual Superintendencia de Competencia Económica – SCE).

¹² MBPCP, expedido en el 2015 por la Superintendencia de Control de Poder de Mercado (actual Superintendencia de Competencia Económica – SCE) y el SERCOP.

¹³ MBPCP, expedida por la Superintendencia de Control de Poder de Mercado (actual SCE) y el SERCOP en el año 2015.

intervención y control es la Superintendencia de Competencia Económica, respecto de los operadores económicos. Mientras que en el caso de la segunda, se entiende que existe vinculación cuando se produce un nexo, sea este de carácter económico, tecnológico, societario, de negocios, parentesco de consanguinidad o afinidad, asociativo, laboral, personal o social, entre los diversos actores que concurren en la contratación pública dentro de todas sus fases; y que este nexo cause un perjuicio, sea una conducta ilegítima que afecta al Estado, o distorsione la libre competencia, y afecte a los principios determinados en la ley; siendo el SERCOP quien ha establecido en la normativa secundaria del SNCP, la casuística de las vinculaciones específicas y aplicables en materia de contratación pública.

IV. CONCLUSIÓN

En el caso de análisis, sobre la base de la normativa expuesta, de los pronunciamientos de la Procuraduría General del Estado, y de la consulta efectuada al SERCOP, ante la presencia de una práctica colusoria en materia de contratación pública, la respectiva entidad contratante, a través de los servidores públicos competentes, se encuentra facultada para descalificar a los proveedores u oferentes que incurran en tal conducta, al amparo de los artículos 4, 5 (primer inciso), 6 (numeral 9.1) y 106.1 (segundo inciso) de la LOSNCP, la Guía de buenas prácticas para la prevención de acuerdos colusorios entre oferentes en los procesos de contratación pública; y, del formulario único de la oferta de los modelos de pliegos del SERCOP.

Lo anterior sin perjuicio de que el ente rector de contratación pública, con el fin de garantizar los principios que rigen el SNCP y procedimientos de contratación pública y contratos que de ella se deriven, realice su propia acción de control gubernamental, y que acorde al principio y deber de coordinación, informe a la Superintendencia de Competencia Económica, al amparo de lo dispuesto en los artículos 226 y 227 de la Constitución y el artículo 15 de la LOSNCP; para que dicha superintendencia actúe y efectúe las acciones de control que considere pertinentes a esos mismos proveedores u oferentes, pero en su calidad operadores económicos, en el marco de lo previsto en la normativa principal y secundaria de regulación y control del poder de mercado” (énfasis añadido).

De manera previa a atender la consulta, esta Procuraduría solicitó el criterio jurídico del Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”), y de la Superintendente de Competencia Económica (en adelante, “SCE”), los cuales fueron atendidos, en su orden, por: *i)* el Intendente Nacional Jurídico de la SCE mediante oficio No. SCE-DS-INJ-2025-055, de 6 de marzo de 2025; y, *ii)* la Coordinadora General de Asesoría Jurídica del SERCOP mediante oficio No. SERCOP-CGAJ-2025-0024-OF, de 18 de marzo de 2025, ingresado en el correo institucional de este organismo el mismo día.

El pronunciamiento de este organismo contenido en el oficio No. 11258, de 28 de abril de 2025, consideró los criterios jurídicos institucionales de la entidad consultante, así como del SERCOP y de la SCE; y, luego del respectivo análisis concluyó:

“En atención a los términos de la consulta y con base en el análisis jurídico expuesto, se concluye que, de conformidad con los artículos 36, 78 y 79 de la Ley Orgánica de



Regulación y Control del Poder del Mercado, corresponde a la Superintendencia de Competencia Económica la determinación y sanción de los actos colusorio en materia de contratación pública. Por su parte, según los artículos (sic) 352 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, le corresponde al Servicio Nacional de Contratación Pública suspender temporalmente los procedimientos de contratación pública en caso de identificar la existencia de colusión, y poner en conocimiento de los entes de control competentes - como la Superintendencia de Competencia Económica - las presunciones de colusión, en concordancia con lo previsto en los artículos 114 y 339.1 de la Normativa Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública. En caso de que los organismos de control competentes detecten la existencia de actos colusorios en un procedimiento de contratación pública, se aplicará la suspensión definitiva prevista en el artículo 106.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en armonía con el literal c) del artículo 353 del Reglamento a dicha ley.

Consecuentemente, una vez que el ente competente -esto es, la Superintendencia de Competencia Económica- determine la existencia de prácticas colusorias, corresponde a la entidad contratante descalificar a los proveedores participantes en el procedimiento contractual en cuestión, conforme a lo dispuesto al artículo 106.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la normativa secundaria aplicable”.

2.- El pedido de reconsideración. –

El pedido de reconsideración formulado por la EPMHV fue expresado en los siguientes términos:

“En atención al contenido del oficio Nro. 11258, de fecha 28 de abril de 2025, recibido el 29 del mismo mes y año, mediante el cual, conforme al trámite previsto en el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se absolvió consulta formulada por esta institución respecto del análisis jurídico sobre la figura de colusión en el ámbito de la contratación pública. Bajo estas consideraciones, y conforme lo señalado en el inciso final del artículo 13 de la mencionada ley, señalo lo siguiente:

(...)

II. RECONSIDERACIÓN:

2.1. De conformidad con los artículos 235 y 237 numeral 3 de la CRE, en concordancia con el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado (LOPGE), se procede a solicitar la reconsideración al pronunciamiento contenido en el oficio Nro. 11258, de fecha 28 de abril de 2025”.

El informe jurídico del Director de Asesoría Jurídica y Patrocinio de la EPMHV contenido en el memorando No. EPMHV-DAJP-2025-0273-M, de 20 de mayo de 2025, reitera los mismos fundamentos jurídicos – sin que se aporte un elemento de análisis nuevo – expuestos en el criterio jurídico que acompañó a la consulta. Con base en dichos argumentos, concluyó lo siguiente:

“IV. CONCLUSIÓN

11812

*En mérito de lo expuesto, y en observancia de los principios que rigen la contratación pública, en especial la transparencia, concurrencia, legalidad y eficiencia; conforme al artículo 106.1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las entidades contratantes se encuentran **legalmente facultadas para descalificar** a los proveedores u oferentes que incurran en prácticas colusorias, sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Superintendencia de Competencia Económica respecto del control y sanción de tales prácticas, en el ámbito del poder de mercado.*

*La facultad de descalificación **no constituye una sanción administrativa**, sino una consecuencia del proceso de calificación de las ofertas, que se realiza durante la etapa precontractual, conforme a lo establecido en los pliegos del procedimiento y en el marco jurídico vigente. Esta calificación implica una **verificación objetiva** del cumplimiento de requisitos legales, técnicos o formales, por lo que la descalificación responde a una actuación legítima de la entidad contratante dentro de su competencia legal, sin que se requiera, en todos los casos, un pronunciamiento previo de otro órgano de control.*

*En esa línea, si bien las entidades contratantes tienen el deber **de coordinar acciones** con los órganos de control competentes cuando se identifiquen indicios de prácticas anticompetitivas, dicha coordinación **no puede interpretarse como una condición previa o limitativa** de su potestad legal de calificar y descalificar ofertas en resguardo del interés público y del principio de oportunidad en la gestión contractual. Exigir la suspensión del proceso hasta contar con un pronunciamiento definitivo de un órgano externo, tal como se (sic) consta en el citado oficio, **entorpecería la planificación institucional** y comprometería la eficacia del proceso de contratación, puesto que no existe un tiempo definido por el cual se va a encontrar suspendido el proceso; y que consecuentemente conllevaría a que no se puedan concretar la contratación hasta que se pronuncie el órgano de control y vigilancia, esto es la SCE.*

*Además, el marco jurídico vigente, incluyendo la Guía de buenas prácticas para la prevención de acuerdos colusorios entre oferentes, el Formulario Único de la Oferta del SERCOP y los artículos 4, 5, 6. Numeral 9.1 y 106.1 de la LOSNCP, **respalda el ejercicio de esta facultad por parte de la entidad contratante**, al tiempo que impone el deber de informar al SERCOP y a la Superintendencia de Competencia Económica, cuando existan indicios de colusión, a fin de que activen sus competencias de investigación y sanción, conforme a los artículos 36, 78 y 79 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.*

*En consecuencia, y con base en el análisis efectuado, es procedente solicitar la **reconsideración del pronunciamiento contenido en el oficio Nro. 11258, de 28 de abril de 2025 porque restringe indebidamente el ejercicio de una facultad legal atribuida a las entidades contratantes, afectando los intereses institucionales y comprometiendo la correcta aplicación de la normativa del Sistema Nacional de Contratación Pública**". (El énfasis corresponde al texto original).*



3. Análisis. –

3.1. Fundamentos jurídicos en los cuales se motiva el pedido de reconsideración. -

Respecto de la aplicación del artículo 106.1 de la LOSNCP, la EPMHV argumenta que el Estado debe garantizar los principios fundamentales que rigen la contratación pública, como la transparencia, eficiencia y concurrencia. Además, sostiene que la actuación de los servidores públicos, en el ámbito precontractual, debe sujetarse no solo a la normativa específica del SNCP, sino también al ordenamiento jurídico en su conjunto, incluyendo las normas en materia de competencia económica y aquella aplicable a empresas públicas, con el objetivo de asegurar la coherencia normativa y la protección del interés general.

La aplicación del artículo 106.1 de la LOSNCP se encuentra condicionada a la determinación previa – por parte de la SCE – de la existencia de prácticas colusorias. Sin perjuicio de lo anterior, el segundo inciso del referido artículo establece que la entidad contratante debe descalificar a los proveedores participantes en los procedimientos de contratación pública si se hallaren vinculaciones o prácticas colusorias, de acuerdo con las disposiciones vigentes de esa Ley.

Según la EPMHV, cuando existan evidencias objetivas y razonables de la participación de un grupo familiar en procesos de contratación pública, en condiciones que afecten la libre concurrencia o generen una apariencia de competencia ficticia, la entidad contratante se encuentra jurídicamente facultada para adoptar medidas inmediatas de corrección, entre ellas la descalificación, conforme los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad, y participación nacional, con arreglo al artículo 4 de la LOSNCP.

En cuanto a la calificación y descalificación de proveedores u oferentes en un proceso de contratación pública, la EPMHV sostiene que no constituye una sanción administrativa, sino una consecuencia natural y legítima derivada de la verificación objetiva del cumplimiento de los requisitos legales, técnicos o formales exigidos para participar en el procedimiento. En este sentido, la descalificación sería el resultado del análisis realizado por la entidad contratante durante la etapa precontractual y responde a la necesidad de asegurar que los participantes cumplan con condiciones que garanticen la transparencia, legalidad y eficiencia del proceso.

Sin perjuicio de lo anterior, la entidad contratante tiene el deber de poner en conocimiento del SERCOP y de la SCE cualquier indicio de prácticas colusorias o conductas anticompetitivas, a fin de que dichas entidades activen, en el marco de sus competencias, los mecanismos de investigación, control y sanción correspondientes, conforme lo previsto en los artículos 36, 78 y 79 de la LORCPM. Lo antedicho no limita el ejercicio oportuno y legítimo de las competencias propias de la entidad contratante en la etapa precontractual, según la normativa del Sistema Nacional de Contratación Pública.

3.2. Fundamentos jurídicos del pronunciamiento contenido en oficio No. 11258, de 28 de abril de 2025. -

En cuanto al análisis de la consulta formulada por la EPMHV, en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 11258, de 28 de abril de 2025, se examinaron las normas aplicables a los procedimientos de contratación pública, así como aquellas relacionadas con la colusión en materia de contratación pública; con fundamento en las cuales se concluyó, principalmente, lo siguiente:

- i. En materia de contratación pública corresponde aplicar los principios establecidos en los artículos 288 de la CRE y 4 de la LOSNCP con la finalidad de proteger los intereses públicos y la debida ejecución de los contratos.
- ii. El SERCOP, como ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública, ejercer facultades de regulación y control en los procedimientos de contratación pública, con arreglo a lo previsto en los artículos 10 de la LOSNCP y 8 de su Reglamento General.
- iii. Los sujetos intervinientes en los procedimientos de contratación pública, incluyendo la entidad contratante y los contratistas, son responsables del cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales, conforme lo dispuesto en el artículo 99 de la LOSNCP.
- iv. La colusión en materia de contratación pública comprende todas aquellas conductas, actos, omisiones, acuerdos, prácticas o comportamientos realizados por proponentes, proveedores, oferentes o contratistas, cuyo objeto o efecto sea distorsionar la competencia en los procedimientos de contratación pública. Estas conductas colusorias están tipificadas tanto en la LORCPM y la LOSNCP.
- v. De acuerdo con la LORCPM y la LOSNCP, la SCE es el órgano técnico de control competente para determinar y sancionar las prácticas colusorias en las que incurran los operadores económicos. Además, le corresponde expedir normas con carácter obligatorio en las materias propias de su competencia.
- vi. El SERCOP está facultado para suspender temporalmente los procedimientos de contratación cuando se identifiquen indicios de colusión u otras conductas que constituyan infracción a la Ley, debiendo poner en conocimiento de los entes de control competentes. Asimismo, está habilitado para suspender definitivamente los procedimientos de contratación, dentro de cualquiera de sus fases, en los cuales se haya determinado la existencia de colusión, según lo previsto en los artículos 106. 1 de la LOSNCP y 352 de su Reglamento General.
- vii. Corresponde a la entidad contratante descalificar a los proveedores participantes en los procedimientos de contratación pública cuando se haya determinado la existencia de prácticas colusorias, conforme lo dispone el citado artículo 106. 1 de la LOSNCP.

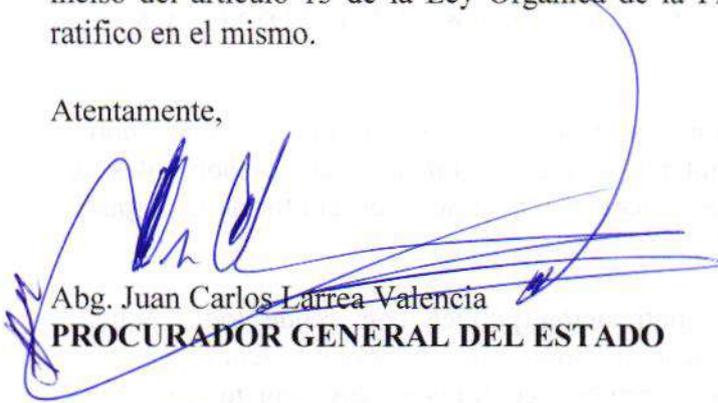
del

- viii. En consecuencia, una vez que la SCE haya determinado la existencia de prácticas colusorias, le corresponde aplicar la correspondiente sanción y disponer la suspensión definitiva del procedimiento de contratación.
- ix. Le corresponde a la entidad contratante proceder a la descalificación de los proveedores involucrados en el respectivo procedimiento contractual.

4. Ratificación del Pronunciamiento. –

Analizado los fundamentos expuestos en el pedido de reconsideración formulado por la Empresa Pública Metropolitana de Hábitat y Vivienda, se establece que éstos no conducen a modificar las conclusiones de este organismo contenidas en el oficio No. 11258, de 28 de abril de 2025. Por lo tanto, de conformidad con lo previsto en el cuarto inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, me ratifico en el mismo.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Dr. Hans Willi Ehmig Dillon
Superintendente de Competencia Económica

Lcdo. José Julio Neira Hanze
Director General (e) del Servicio Nacional de Contratación Pública - SERCOP

Oficio No. 11813

Quito, D.M., 11 JUN 2025

Médico Veterinario
Byron Fabricio Rubio Heras
Alcalde

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
SEVILLA DE ORO**
Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. 080-GADMSO-AL-2025, de 10 de marzo de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el día siguiente, se formularon las siguientes consultas:

“1.- ¿Los terrenos ubicados dentro del derecho de vía del ramal oriental de la Transversal Austral (E40), que atraviesa por el centro urbano de la cabecera cantonal de Sevilla de Oro, constituyen bienes de dominio público pertenecientes a la autoridad competente de esta rama o son bienes de dominio privado de propiedad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, en aplicación del Art. 422 del COOTAD?”

2.- Para la venta o adjudicación de bienes mostrencos, ¿El Ejecutivo del Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Sevilla de Oro, requiere de la autorización del Concejo Municipal, conforme lo establece el Art. 436 del COOTAD?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. El informe jurídico No. 007-GADMSO-PS-HJ-2025, de 10 de marzo de 2025, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Sevilla de Oro (en adelante “GADM Sevilla de Oro”) citó los artículos 66, 226, 238, 264, 321, 322, 323 y 324 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 55, 415, 419, 422, 436, 481, 501, 508, 575 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante “COOTAD”); 5 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial Uso y Gestión de Suelo³ (en adelante “LOOTUGS”); 5, 8, 19, 20, 21 y Disposición General Cuarta de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre⁴ (en adelante “LOSNI VTT”), 41 y 42 del Reglamento a la LOSNI VTT⁵ (en adelante “RLOSNI VTT”); 605 y 715 del Código Civil⁶ (en adelante “CC”);

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

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

³ LOOTUGS, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 790 de 5 de julio de 2016.

⁴ LOSNI VTT, publicada en el Suplemento Registro Oficial No. 998 de 05 de mayo de 2017.

⁵ Reglamento de la LOSNI VTT, publicado en el Segundo Suplemento Registro Oficial No. 278 de 06 de julio de 2018

⁶ CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.



y Ordenanza Sustitutiva que regula los Procesos de Titularización de Inmuebles Mostrencos Urbanos del Cantón Sevilla de Oro⁷ (en adelante “*Ordenanza de Titularización de Terrenos Mostrencos*”). Con base en esta normativa, se concluyó lo siguiente:

“3.- **DESARROLLO.**

(...) Como ya sabemos el ramal oriental de la Transversal Austral (E40), atraviesa por el centro urbano de la cabecera cantonal de Sevilla de Oro, así como el centro urbano de las cabeceras parroquiales de Palmas y Amaluza, pertenecientes al cantón Sevilla de Oro. Al ser una vía estatal pese a que atraviesa una zona urbana, la jurisdicción y competencia sobre el eje vial, pertenece al gobierno central, regional o provincial, según el caso, esto de conformidad a lo que manda el Art. 8 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre.

A simple vista, no existe un problema jurídico de fondo. El problema radica al momento de analizar el Art. 19 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre, que al referir sobre el Derecho de Vía dice ‘Es la faja de terreno permanente y obligatoria destinada a la construcción, mantenimiento, servicios de seguridad, servicios complementarios, desarrollo paisajístico y futuras ampliaciones de las vías, determinada por la autoridad competente. Los terrenos ubicados dentro del derecho de vía constituyen bienes de dominio público y la autoridad competente tendrá la facultad de uso y goce en cualquier tiempo’. Conociendo la realidad del centro urbano del cantón Sevilla de Oro, así como la realidad de casi los 221 Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, a lo largo de la mayoría de las vías estatales, que las mismas atraviesen los centros urbanos de dichos cantones, la población se ha radicado sobre la faja de terreno denominado derecho de vía, con construcciones de sus domicilios, viviendas y locales comerciales, llegando incluso a existir construcciones de bienes patrimoniales y de edificios de las diferentes instituciones del Estado, estas construcciones datan de décadas anteriores a la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre. Muchas de estas personas cuentan con títulos escriturarios, pero muchas personas no cuentan con estos títulos de escritura y más bien están en posesión de los mismos nada más, quienes pese a ser solamente poseionarios, solicitan la prestación de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, recolección de desechos sólidos; así como también la ejecución de obras de infraestructura como aceras y bordillos, surgiendo así un nuevo problema de esta temática, ya que, el COOTAD, establece que estos tributos deben ser cobrados a los propietarios de estos bienes, entendiéndose a los propietarios como las personas naturales o jurídicas, que cuentan con un título escriturario debidamente inscrito.

Ahora bien, por otro lado, tenemos que, el artículo 605 del Código Civil, dispone que son bienes del Estado todas las tierras que, estando situadas dentro de los límites territoriales, carecen de otro dueño; en consecuencia, siendo el Municipio parte del Estado, estos bienes inmuebles cuyo propietario no puede ser determinado, y que se encuentran dentro de los límites cantonales pasan a ser parte de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales o Metropolitanos. (...) Ya hemos determinado que los bienes mostrencos son de propiedad del GAD Municipal por mandato de la ley.

⁷ Ordenanza de Titularización de Terrenos Mostrencos cantón Sevilla de Oro, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No 722 de 13 de enero de 2023.

(...) Con esta apreciación resulta inoficioso que, los terrenos que están (sic) de dentro del derecho de vía, como ya (sic) menos mencionado sean de dominio público, y provoquen que los GAD'S Municipales sean afectados teniendo que prestar servicios básicos y obras de infraestructura sin poder tributar a los poseionarios. A los bienes mostrencos el COOTAD en su Art. 481 inciso 5 los define como 'aquellos bienes inmuebles que carecen de dueño conocido; en este caso los gobiernos autónomos descentralizados municipales o metropolitanos mediante ordenanza establecerán los mecanismos y procedimientos para regularizar bienes mostrencos'; y en caso de existir alguna controversia sobre la propiedad de estos bienes el Art. 422 del COOTAD establece que: 'Entre los gobiernos autónomos descentralizados y la entidad estatal que tenga a su cargo la administración y adjudicación de bienes mostrencos, prevalecerá la posesión de los gobiernos autónomos descentralizados(...)'. Por ende, estos bienes son de propiedad municipal. Todo esto en base a que la Constitución de la República del Ecuador, al referirse a la organización territorial del Estado y al Régimen de Competencias, determina que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, tienen la competencia para realizar actividades de planificación del ordenamiento territorial, destinadas a regular y controlar el uso y ocupación del suelo en el cantón. Este precepto de orden constitucional se encuentra ratificado en las normas del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Las disposiciones constitucionales y legales en referencia, contienen en su contexto, un error jurídico conceptual, puesto que tanto el uso como la ocupación se encuentran definidas de forma clara en el Código de Civil ecuatoriano, y deben ser utilizadas en la ley, atendiendo al significado que realmente tienen. El uso es un derecho real, que otorga la facultad de gozar de la parte determinada de las utilidades y productos de una cosa; mientras que la ocupación es un modo de adquirir el dominio por el que se adquiere las cosas que no pertenecen a nadie y cuya adquisición no está prohibida por las leyes ecuatorianas. Es decir que actualmente se concede a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, competencia para regular la facultad de gozar de una parte limitada del suelo, ignorando de esta manera que el uso es solo uno de los derechos reales que podemos ejercer sobre una cosa, pero que su aplicación real está asociada a otros como por ejemplo el dominio; y además se les concede potestad de ejercer el control sobre la adquisición del dominio o propiedad de los inmuebles que no pertenecen a nadie (...).

(...) Entonces queda claro que, **a los GADS Municipales, les corresponde la propiedad de los bienes mostrencos situados dentro de su área urbana, independientemente si están o no al lado de una vía estatal, ya que de conformidad a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre, lo que le pertenece al MTOP, es el derecho de vía, y esto difiere de la propiedad, ya que este derecho lo que da es la utilización y goce en cualesquier momento de este predio, previo el trámite correspondiente.** Es más, el Art. 422 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es más claro y decisivo aun, ya que sostiene que en caso de conflicto de dominio entre los gobiernos autónomos descentralizados y la entidad estatal que tenga a su cargo la administración y adjudicación de bienes mostrencos, prevalecerá la posesión de los gobiernos autónomos descentralizados. (Énfasis me pertenece).

Con este análisis se concluye, que los bienes mostrencos situados en el sector urbano, son de propiedad de los GADS Municipales, sin importar sus características, y por ende los GADS Municipales, podrán disponer de ellos a su conveniencia.



Es innegable la existencia de edificaciones de viviendas a lo largo y ancho del país, en bienes mostrencos, y muchos de ellos se encuentran dentro del supuesto derecho de vía establecido por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre, estas edificaciones datan de décadas atrás, en muchos de los casos con retiros del margen de la vía, de 1 a tres metros de ancho. También es conocimiento de todos que estos bienes se han beneficiado de una u otra manera de la obra pública y de los servicios básicos que estas instituciones prestan. De aquí nace un dilema tan grande para los GADS Municipales, ya que, respetando el principio de legalidad y de seguridad jurídica, estos tributos pueden ser cobrados únicamente a los propietarios de los bienes, situación que hacen de suma importancia que los bienes mostrencos sean legalizados a favor de sus poseedores, quienes son los verdaderos beneficiarios de la obra pública.

(...) Al ser bienes mostrencos carentes de propietario no se puede cobrar este tributo, ni siquiera la tasa administrativa que se cobraría a las entidades estatales.

(...) Nuevamente haciendo alusión al supuesto no consentido que un juez u autoridad determinaría, que si los bienes mostrencos situados dentro del derecho de vía, en el área urbana del cantón Sevilla de oro, esto significaría que el GADMSO, debería por mandato legal generar los títulos de crédito por concepto de estos tributos a nombre de la MTOP. Ya que las instituciones estatales no están exentas del pago de contribuciones especiales de mejoras.

SOBRE LA AUTORIZACIÓN DEL CONCEJO MUNICIPAL AL EJECUTIVO PARA LA ADJUDICACIÓN O VENTA DE LOS BIENES MOSTRENCOS.

(...) Ahora bien, se (sic) sea determinado ya en este informe que los bienes mostrencos, que están dentro del área urbana del territorio cantonal, son de propiedad del GAD Municipal, y de conformidad al Art. 419 del COOATD, el cual refiere cuales son los bienes de dominio privado, dentro de los cuales están según el literal c) del mismo artículo 'c) Los bienes mostrencos situados dentro de las respectivas circunscripciones territoriales'. Y si bien es cierto que una adjudicación no está dentro de la peyorativa que establece la norma sobre que la autorización del concejo se la recibe en 'la venta, donación, trueque y prenda de los bienes muebles', no olvidemos que los bienes de dominio privado están destinados a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios de los gobiernos autónomos descentralizados. Y estos bienes al tener que estar dentro de un inventario municipal actualizado y valorizado, conforme lo establece el Art. 426 del COOTAD, es indiscutible que existe una rebaja al patrimonio institucional, por ende, necesaria la autorización del concejo municipal, al ejecutivo del GADMSO, para la adjudicación o legalización, de dichos bienes.

4.- CONCLUSIONES.

4.1.- *En aplicación a una norma especial como lo es el COOTAD, muy especialmente su Art. 422, para esta Procuraduría Sindica concluye que, es incuestionable que dichos bienes mostrencos le pertenecen al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Sevilla de Oro, y que dentro de ellos se puede aplicar su plan de ordenamiento territorial, pese a ser adyacentes a una vía estatal dentro del sector urbano, el cual se*

11813

fungió de acuerdo a las características propias de este cantón. Al ser propiedad de este cantón, estos bienes pueden ser utilizados a conveniencia de la institución.

4.2.- *En lo referente a la autorización del Concejo Municipal, al ejecutivo del GAD, para la adjudicación de bienes mostrencos, en aplicación del Art. 436 de COOTAD, esta Procuraduría Sindica concluye que, los bienes mostrencos al ser bienes de dominio privado, conforme lo establece el Art. 419 del COOATD, es un requisito sine qua non, la autorización del concejo municipal al ejecutivo para proceder a la adjudicación o venta de un bien mostrenco” (El énfasis corresponde al texto original).*

1.2. A fin de contar con mayores elementos de análisis, la Procuraduría General del Estado solicitó e insistió a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante “AME”), del Ministerio de Transporte y Obras Pública (en adelante “MTOPE”), y de la Superintendencia de Ordenamiento Territorial (en adelante “SOT”) que remitan sus criterios jurídicos institucionales. Sin perjuicio de lo anterior, la AME ni el MTOPE atendieron lo solicitado.

1.3. Por su parte, el Superintendente de Ordenamiento Territorial atendió el requerimiento mediante oficio No. SOT-DS-2025-0015-O, de 11 de abril de 2025, al que se adjuntó el criterio jurídico No. CGAJ-DAJU-CJ-2025-011, de 10 de abril de 2025, aprobado por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del SOT. Dicho criterio citó los artículos 82, 213 y 227 de la CRE; 54, 56 y 57 del COOTAD; 3, 4, 14 y 18 del Código Orgánico Administrativo⁸ (en adelante “COA”); 92, 95, 96 y 98 de la LOOTUGS; 6, 10, 19, 20, 61 del Reglamento a la LOOTUGS⁹ (en adelante “RLOOTUGS”); 3, 12, 16, 25, 56 y la Disposición General Segunda de la LOSNIVTT; 3, 13 y 14 del RLOSNIVTT. Con base en la normativa antes citada, se manifestó lo siguiente:

“3. Análisis Jurídico. –

(...) En tal virtud, el GADM plantea un conflicto jurídico por el cual existiría una dualidad legal:

- *El COOTAD establece que los bienes mostrencos son de los GAD municipales y pueden regularizarse mediante ordenanza.*
- *La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial indica que los bienes dentro del derecho de vía pertenecen al Gobierno Central, a través del ente rector de la vialidad (MTOPE), por ser vía estatal.*

*En este análisis, es necesario referir que el artículo 54 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, establece como funciones de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, entre otras, elaborar y ejecutar el plan cantonal de desarrollo, el de ordenamiento territorial y las políticas públicas en el ámbito de sus competencias y en su circunscripción territorial, de manera **coordinada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial; así como también regular y controlar las construcciones en la circunscripción cantonal.***

De la misma manera, el artículo 55 ibidem contempla como competencias exclusivas de los gobiernos autónomos descentralizados municipales, entre otras, planificar junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y

⁸ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

⁹ RLOOTUGS, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 460 de 3 de abril de 2019.



formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural y en lo que refiere al presente caso, ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón.

Con la vigencia de la LOOTUGS los gobiernos autónomos descentralizados tienen la obligatoriedad de actualizar los planes de desarrollo y ordenamiento territorial y sus correspondientes planes de uso y gestión de suelo al inicio de gestión de la autoridad; para lo cual, en dicha actualización se debe observar el Plan Nacional de Desarrollo vigente y la Estrategia Territorial Nacional, estos instrumentos de planificación nacional sirven para gestionar y coordinar el desarrollo de su territorio de manera equitativa, eficiente y sostenible.

(...) En tal situación el GADM debió ejercer su deber de control al ordenamiento territorial, uso y gestión del suelo de conformidad con sus competencias exclusivas constitucionales y legales, las funciones establecidas en el COOTAD y lo señalado en el Capítulo III "Infracciones y sanciones a la gestión del suelo sujetas al control de los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos", del Título VI "Régimen Sancionatorio" de la LOOTUGS; y la normativa vigente

4. Conclusiones. –

- La SOT como entidad técnica tiene como atribución la vigilancia y control de los procesos de ordenamiento territorial, que realicen las entidades en todos los niveles de gobierno en la materia y, del y de uso y gestión del suelo, hábitat, asentamientos humanos y desarrollo urbano que realicen los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos. Asimismo, tiene potestad sancionatoria de conformidad con la LOOTUGS, por lo cual no podría adelantar criterio respecto del caso concreto del GADM Sevilla de Oro. Sin embargo, ha efectuado un análisis sobre la pertinencia de la aplicación normativa técnica en la consulta trasladada por la Procuraduría General del Estado de conformidad con la Resolución 24.

(...) • Los gobiernos autónomos descentralizados municipales tienen la responsabilidad de elaborar y aplicar el plan cantonal de desarrollo y ordenamiento territorial, en coordinación con los distintos niveles de planificación. Además, les corresponde regular y controlar el uso y ocupación del suelo en su circunscripción territorial, lo que resulta fundamental para determinar la legalidad y viabilidad del uso del suelo, considerando el derecho de vía, asegurando una gestión adecuada del territorio conforme a la normativa.

- La normativa urbanística que el GADM ha establecido en sus instrumentos de uso y gestión del suelo debió considerar prohibiciones para la ocupación del suelo en las franjas aledañas a la vía estatal; y en tal virtud ejercer el control y sanción a las personas naturales o jurídicas públicas o privadas que ocupen dichas franjas;

- La gestión de la infraestructura vial requiere una coordinación entre el ente rector y los gobiernos autónomos descentralizados, quienes tienen responsabilidades diferenciadas pero complementarias. Mientras el ente rector establece políticas públicas y parámetros técnicos, además de declarar la utilidad pública de los inmuebles necesarios para el desarrollo vial, los gobiernos autónomos descentralizados deben planificar y regular el uso y ocupación del suelo observando las disposiciones legales y

normativas. Esta articulación es esencial para garantizar una infraestructura eficiente y ordenada.

• Con lo expuesto, se desprende que, el dominio sobre la vía Estatal la tiene el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como ente rector del sistema de transporte terrestre y vialidad, por lo cual el GADM no podría considerar las franjas aledañas a la vía estatal como bienes de dominio público municipal.” (El énfasis corresponde al texto original).

1.4. De lo expuesto se desprende que el GADM Sevilla de Oro sostiene que a éste le corresponde la propiedad sobre bienes inmuebles carentes de dueño situados en el área urbana y rural del cantón, aun cuando estos se encuentren dentro del espacio restringido denominado “Derecho de vía”. En consecuencia, el GADM Sevilla de Oro considera que, previa autorización del Concejo Municipal, podría adjudicar o vender los terrenos ubicados junto al ramal oriental de la Transversal Austral (E40) y utilizarlos.

1.5. Por el contrario, el criterio técnico emitido por la SOT señala que el dominio sobre la vía estatal corresponde al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, como ente rector del sistema nacional de transporte terrestre y vialidad. En virtud de ello, el GADM Sevilla de Oro no puede considerar como bienes de dominio público municipal los terrenos ubicados dentro del derecho de vía.

2. Análisis.-

Con el fin de facilitar el estudio de la consulta, el análisis desarrollará los siguientes puntos: i) El Derecho de vía; y, ii) Venta y regulación de bienes mostrencos, y la tenencia de bienes públicos.

2.1. El Derecho de vía.-

El derecho de vía ha sido objeto de regulación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano desde el año 1964 por la Ley de Caminos¹⁰, cuyo artículo 3 lo definía como “*la facultad de ocupar, en cualquier tiempo, el terreno necesario para la construcción, conservación, ensanchamiento, mejoramiento o rectificación de caminos*” (énfasis añadido).

A su vez, el artículo 40 estableció la prohibición de “*ejecución o conservación de cualquier obra o cultivo que pueda ocasionar algún daño o estorbo en los caminos públicos*”, restricción que se extiende a los terrenos ubicados dentro del derecho de vía, según lo previsto en el artículo 41 ibidem.

En concordancia con lo anterior, el inciso segundo del artículo 4 del Reglamento Aplicativo de la Ley de Caminos¹¹ (en adelante “*Reglamento Ley de Caminos*”) desarrolló con mayor precisión el alcance del derecho de vía, y estableció que este “*se extenderá a veinticinco metros, medidos desde el eje de la vía hacia cada uno de los costados, distancia a partir de la cual podrá levantarse únicamente el cerramiento; debiendo, para la construcción de vivienda, observarse un retiro adicional de cinco metros*”. Por su parte, el inciso tercero del precitado artículo dispone que “*(...) queda absolutamente prohibido a los particulares, construir, plantar árboles o realizar cualquier obra en los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía salvo cuando exista autorización del Ministerio de Obras Públicas*”, reiterando la prohibición expresa de

¹⁰ Ley de Caminos, publicada en el Registro Oficial No. 285 de 7 de julio de 1964.

¹¹ Reglamento Ley de Caminos, publicado en el Registro Oficial No. 567 de 19 agosto de 1965.



ejecutar cualquier tipo de obra en los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía (énfasis añadido).

Posteriormente, con la entrada en vigencia de la LOSNIVTT, se derogó expresamente la Ley de Caminos; además, en su Disposición General Cuarta, sobre el derecho de vía existente con anterioridad a la vigencia de la LOSNIVTT, estableció:

*“CUARTA.- Derecho de vía existente. Las vías existentes con anterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley, **conservarán el derecho de vía en las mismas condiciones y dimensiones establecidas por la normativa jurídica vigente a la fecha de su ejecución.** En el caso de ampliaciones o modificaciones sobre esas vías, posteriores a la vigencia de esta Ley, se aplicará la nueva normativa, en los tramos afectados”* (énfasis añadido).

El artículo 19 de la LOSNIVTT define el derecho de vía en los siguientes términos:

*“Art. 19.- Derecho de Vía. **Es la faja de terreno permanente y obligatoria destinada a la construcción, mantenimiento, servicios de seguridad, servicios complementarios, desarrollo paisajístico y futuras ampliaciones de las vías, determinada por la autoridad competente.***

Los terrenos ubicados dentro del derecho de vía constituyen bienes de dominio público¹² y la autoridad competente tendrá la facultad de uso y goce en cualquier tiempo. En el caso que estos predios sean de propiedad de terceros, la autoridad competente aplicará el procedimiento expropiatorio regulado en la ley de la materia” (énfasis añadido).

Asimismo, el artículo 21 de la LOSNIVTT aclara que las dimensiones del derecho de vía se medirán *“desde el eje de la vía hacia cada uno de los costados, distancia a partir de la cual se ubicará únicamente el cerramiento de los inmuebles”*. Por otra parte, el inciso segundo ibídem establece que para realizar construcciones sobre dichos inmuebles *“deberá observarse un retiro adicional que se medirá a ambos lados de la misma, desde el borde exterior del derecho de vía. El retiro consiste en un área de afección para los predios aledaños a una vía pública y que será establecido por la autoridad competente”*.

En este sentido, el primer inciso del artículo 42 del RLOSNIIVTT determina que la dimensión del derecho de vía *“se extenderá a 25 metros, medidos desde el eje de la vía hacia cada uno de los costados, distancia a partir de la cual podrá levantarse únicamente el cerramiento, debiendo para la construcción de vivienda observarse un retiro adicional de 5 metros”*.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 43 de la LOSNIVTT establece que *“queda terminantemente prohibido el uso y usufructo de cualquier naturaleza que este sea, tanto en las áreas del Derecho de Vía como en la Infraestructura del Transporte Terrestre y obras adicionales”*; y, el artículo 43 del RLOSNIIVTT enfatiza que *“(…) queda **absolutamente prohibido a los particulares, construir, plantar árboles o realizar cualquier obra en los terrenos comprendidos dentro del derecho de vía salvo cuando exista autorización de la entidad a cargo de la competencia de la vía**”* (énfasis añadido).

¹² COOTAD, “Art. 416.- Bienes de dominio público. Son bienes de dominio público aquellos cuya función es la prestación servicios públicos de competencia de cada gobierno autónomo descentralizado a los que están directamente destinados. Los bienes de dominio público son inalienables, inembargables e imprescriptibles; en consecuencia, no tendrán valor alguno los actos, pactos o sentencias, hechos concertados o dictados en contravención a esta disposición (...)” (Énfasis añadido).

11813

Con el fin de identificar la autoridad competente sobre el derecho de vía de la “*Transversal Austral (E40)*” referida por la consultante, el Capítulo II “*Clasificación de las vías*” de la LOSNIVTT en sus artículos 3 al 13 establecen la clasificación de vías de la red vial nacional y la competencia de los niveles de gobierno sobre los distintos tipos de redes viales, catalogados así: *i) estatal, ii) regional, iii) provincial; y, iv) cantonal urbana*. Al respecto, el artículo 5 de la LOSNIVTT considera a la red vial estatal como el “*conjunto de vías conformadas por las troncales nacionales que a su vez están integradas por todas las vías declaradas por el ministerio rector como corredores arteriales o como vías colectoras*”, cuya competencia corresponde al gobierno central.

Por otra parte, el artículo 25 de la LOSNIVTT establece que los funcionarios “*designados para la supervisión, conservación o mantenimiento del derecho de vía serán legal y pecuniariamente responsables en caso de permitir la ocupación de la vía y de la faja correspondiente del derecho de vía, dentro de su jurisdicción*”. Cabe mencionar que como parte de las competencias exclusivas de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (en adelante “*GAD Municipales*”), según el literal b) del artículo 55 del COOTAD, les corresponde “*ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón*”.

En este orden de ideas, los artículos 49 al 56 de la LOSNIVTT clasifican las infracciones en las que incurren las personas naturales o jurídicas que causen daño a la infraestructura del transporte terrestre, en infracciones como: *i) “leves”, ii) “graves”; y, iii) “muy graves”,* incluidas las infracciones sobre el derecho de vía, así tenemos que:

- El literal c) del artículo 51 establece como infracción leve: “*c) Ejecutar obras e instalaciones en el derecho de vía sin la autorización o permiso requeridos, o incumpliendo algunas de las prescripciones previstas en las referidas autorizaciones*”
- El literal b) del artículo 53 establece como infracción muy grave: “*b) Establecer, en la zona de derecho de vía, edificaciones o instalaciones de cualquier naturaleza, o realizar actividades que resulten peligrosas para los usuarios de la infraestructura del transporte terrestre*”.

Finalmente, el inciso final del numeral 3 del artículo 19 de la LOOTUGS establece la prohibición de urbanización de “*predios colindantes a la red vial estatal, regional o provincial, sin previa autorización del nivel de gobierno responsable de la vía*” sobre el suelo rural que podrá ser habilitado para su uso urbano. De igual forma, el artículo 615 del CC determina que “*nadie podrá construir, sin permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad nacional*” (énfasis añadido).

De la normativa invocada se concluye lo siguiente: *i) el derecho de vía es una faja de terreno permanente de dominio público sobre la cual la autoridad competente, según la clasificación de la vía, ejerce uso y goce en cualquier momento conforme la LOSNIVTT y su Reglamento; ii) desde la vigencia de la Ley de Caminos y posteriormente la LOSNIVTT está prohibido a los particulares realizar obras dentro del derecho de vía sin autorización expresa de la entidad competente sobre la vía; iii) las condiciones del derecho de vía se rigen por la norma vigente a la fecha de construcción de la vía conforme lo establece la Disposición General Cuarta de la LOSNIVTT; para el caso de ampliaciones posteriores se aplicará la normativa vigente; iv) la competencia sobre el derecho de vía de la red vial estatal le corresponde al gobierno central a través del MTOP; v) está prohibida la urbanización de predios colindantes a la red vial, sin previa*



autorización del nivel de gobierno responsable de la vía, conforme el artículo 19 de la LOOTUGS, y; vi) los terrenos ubicados dentro del derecho de vía son bienes de dominio público.

2.2 Venta y regulación de bienes mostrencos, y la tenencia de bienes públicos.-

El pronunciamiento contenido en oficio No. 11150, de 16 de abril de 2025, aclara que para determinar la entidad del sector público a la que corresponde su dominio, debe atenderse a su ubicación y clasificación de suelo, concluyendo que:

“(...) el artículo 422 del código en estudio señala que, en el caso de conflicto entre los GAD y la entidad estatal que tengan “a su cargo la administración y adjudicación de bienes mostrencos, prevalecerá la posesión de los gobiernos autónomos descentralizados. De presentarse controversia, será resuelto por el juez de lo contencioso administrativo de la jurisdicción en la que se encuentre localizado el bien” (énfasis añadido).

(...) En virtud de lo expuesto, y según a la definición contenida en el artículo 605 del CC, las tierras sin dueño conocido, denominadas bienes mostrencos, pertenecen al Estado. No obstante, para determinar la entidad del sector público a la que corresponde su dominio, debe atenderse a su ubicación y clasificación de suelo.

(...) En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 54, literal e), y 55, literal b) del COOTAD, así como en el artículo 11 de la LOOTUGS, los GAD municipales tienen competencia exclusiva para la delimitación y planificación del suelo como urbano o rural, facultad que debe ser ejercida en articulación con la política nacional. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en los artículos 419 y 481 del COOTAD, los GAD municipales pueden tener dentro de su patrimonio bienes de dominio privado, entre los cuales se incluyen los bienes mostrencos, cuya regulación debe establecerse mediante ordenanza municipal. Esta facultad puede ejercerse siempre que dichos bienes no tengan vocación agrícola, materia cuya competencia se encuentra reservada al Ministerio de Agricultura y Ganadería, conforme lo señalado en el artículo 32 de la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territoriales Ancestrales” (énfasis añadido).

Así, se tiene que los GAD Municipales cuentan con la competencia para regular y planificar el suelo, la cual debe desarrollarse de acuerdo con la política nacional. Para el efecto, dicha facultad normativa no exime a las referidas entidades del cumplimiento y subsunción a otras normas, tales como la citada en el pronunciamiento referido, la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territoriales Ancestrales, y, en el caso que nos ocupa, la LOSNIVTT y la LOOTUS.

En esta línea, es menester recalcar que el patrimonio de los GAD Municipales, compuesto también por “bienes de dominio privado, entre los cuales se incluyen los bienes mostrencos”, se limita a aquellos bienes dentro de su jurisdicción, siempre que su clasificación – por mandato de ley – no restrinja su dominio a otras instituciones del Estado.

De otra parte, la venta de bienes mostrencos fue analizada por este organismo en oficio No. 06266, de 15 de octubre de 2019, el cual concluyó que:

“(...) es pertinente considerar que, el artículo 426 del COOTAD dispone que cada GAD llevará un inventario actualizado de todos los ‘bienes valorizados del dominio privado’

y de los afectados al servicio público que sean susceptibles de valorización, agregando que, los catastros de estos bienes se actualizarán anualmente.

El artículo 436 del COOTAD menciona que **el concejo podrá acordar y autorizar la venta, donación, hipoteca y permuta de los 'bienes inmuebles públicos de uso privado', con el voto de los dos tercios de sus integrantes y, agrega que, 'no se podrá contemplar un valor inferior al de la propiedad, de acuerdo con el registro o catastro municipal actualizado'**.

Cabe señalar que, sobre los bienes inmuebles de uso privado, el artículo 70 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (en adelante LOOTUGS) dispone que, los distritos metropolitanos y municipios que cuenten con más de cincuenta mil habitantes deben constituir un banco de suelo para destinarlo a los fines de utilidad pública previstos en la ley y en los respectivos planes de uso y gestión de suelo. Agrega la norma que, los terrenos que formen parte del banco de suelo son imprescriptible y se pueden transferir arrendar o constituir sobre ellos otros derechos reales que permitan a sus adjudicatarios edificarlos y destinarlos al uso que tengan atribuido en el referido plan.

Considerando que sus consultas se refieren a personas beneficiarias de la venta de bienes inmuebles declarados mostrencos, de los cuales son poseionarios, es pertinente analizar el numeral 6 del artículo 596 del COOTAD, el cual establece que, en los casos de predios que por procesos administrativos hayan pasado a asentamientos humanos de hecho y consolidados, 'se podrá realizar la venta sin necesidad de subasta a los poseionarios del predio sin tomar en cuenta las variaciones derivadas del uso actual del bien o su plusvalía'.

(...) 3. **Pronunciamiento.-**

En atención a los términos de su primera y segunda consultas se concluye que, el valor que debe cobrar el GAD a las personas beneficiarias de la venta de un bien declarado mostrenco, del cual hubieren sido previamente poseionarios, es el del predio sin tomar en consideración las variaciones derivadas de su uso actual o su plusvalía, conforme lo determinado en el artículo 596 del COOTAD; **para lo cual, se deberá establecer previamente, mediante ordenanza, los mecanismos y procedimientos para regularizar dichos bienes mostrencos y catastrarlos a nombre de la entidad municipal (...)**" (énfasis añadido).

De lo expuesto se desprende que: i) los GAD Municipales tienen la competencia exclusiva para delimitar y planificar el suelo urbano y rural, que debe ser ejercida en articulación con la política nacional de planificación de uso de suelo; ii) los GAD Municipales pueden incorporar bienes mostrencos a su patrimonio, siempre que éstos no se encuentren restringidos al dominio y autorización de otras entidades públicas; iii) los bienes mostrencos no regularizados no son susceptibles de ser adquiridos mediante prescripción adquisitiva; iv) la venta de bienes mostrencos requiere autorización previa del Concejo Municipal conforme al artículo 436 del COOTAD y la regularización catastral respectiva.



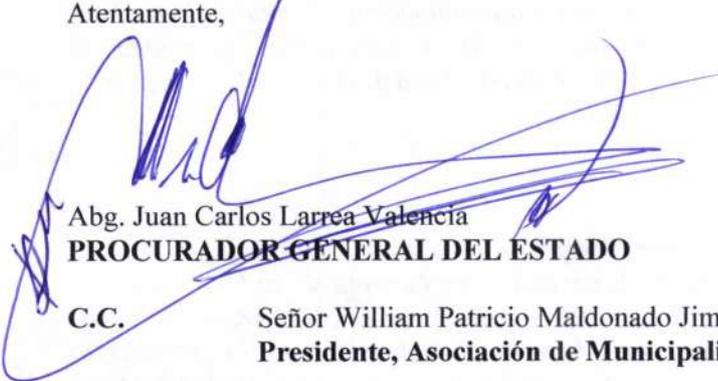
3. Pronunciamento.

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 5, 19 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre; los artículos 42 y 43 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Infraestructura Vial del Transporte Terrestre; y, el artículo 55 del Código Orgánico de Organización Territorial, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ejerce competencias respecto del derecho de vía sobre los terrenos ubicados en las vías que integran la red vial. A esta entidad le corresponde el uso y goce de dichos terrenos en cualquier momento para fines de construcción, mantenimiento, servicios de seguridad, servicios complementarios, desarrollo paisajístico y futuras ampliaciones de las vías.

Respecto de la segunda consulta, y de conformidad con el artículo 436 del COOTAD, corresponde al concejo municipal acordar y autorizar al ejecutivo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal la venta, donación, hipoteca y permuta de los bienes inmuebles públicos de uso privado, incluidos bienes mostrencos, sobre los cuales no exista restricción legal alguna.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Señor William Patricio Maldonado Jimenez
Presidente, Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (AME).

Doctor Roberto Xavier Luque Nuques
Ministro de Transporte y Obras Públicas

Mgs. Pablo Ramiro Iglesias Paladines
Superintendente de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo

Oficio N° 11841

Quito D.M., 12 de junio de 2025

Magíster
Ángel Osmar Erazo Marín
Gerente General (S)
**EMPRESA PÚBLICA ESTRATÉGICA CORPORACIÓN
NACIONAL DE ELECTRICIDAD CNEL-EP**
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio Nro. CNEL-CNEL-2025-0462-O, de 3 de junio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, como alcance al oficio Nro. CNEL-CNEL-2025-0408-O, de 20 de mayo de 2025, ingresado el 27 de mayo de 2025, se formuló la siguiente consulta:

“¿Las reformas que se introdujeron al artículo 261 de la Ley de Compañías a través de la Ley Reformatoria a la Ley de Compañías para la optimización e impulso empresarial, deben aplicarse a los actos o contratos suscritos, en ejecución y ejecutados con anterioridad a la vigencia de estas?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. La consulta fue inicialmente planteada con oficio Nro. CNEL-CNEL-2025-0386-O, de 9 de mayo de 2025, ingresado el 13 de mayo de 2025 en la Procuraduría General del Estado. A través del oficio Nro. 11483, de 16 de mayo de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó que se reformule la consulta, según lo dispuesto por el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución de la República del Ecuador, los artículos 3, literal f) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado.
- 1.2. Mediante oficio Nro. CNEL-CNEL-2025-0408-O, de 20 de mayo de 2025, se reformuló la consulta y se acompañó el informe jurídico contenido en el Memorando Nro. CNEL-CORP-GJ-2025-0144-M, de 20 de mayo de 2025, suscrito por el Gerente Jurídico – Corporativo de la Empresa Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP (en adelante “CNEL EP”). En dicho informe se citaron los artículos 11, 82, 225, 226, 227, 315 y 424 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 4, 5, 6 y 7 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas² (en adelante “LOEP”); 9 del Código Civil (en adelante “CC”); 261 de la Ley de Compañías³ (en adelante “LC”); y, 62, 63 y 64 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁴ (en adelante

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

² LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009; última reforma publicada el 11 de enero de 2024.

³ LC, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 5 de noviembre de 1999; última reforma publicada el 10 de junio de 2025.

⁴ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto 2008; última reforma publicada el 14 de mayo de 2025.

"LOSNCPE"). Con base en lo anterior, se analizó y concluyó lo siguiente:

"3.- ANÁLISIS INTEGRAL DEL ARTÍCULO 261 DE LA LEY DE COMPAÑÍAS

(...) b) Análisis de la vigencia y aplicación temporal del artículo 261 de la Ley de Compañías tras su reforma en el año 2023

En el marco normativo vigente entre los años 2017 y 2019, el artículo 261 de la Ley de Compañías establecía una prohibición categórica para los administradores de realizar actos fuera del objeto social y contratar con la compañía que administraban, directa o indirectamente. Esta disposición era interpretada como una incapacidad especial, conforme a los artículos 9 y 1463 del Código Civil, que consideraban inválidos los actos contrarios a prohibiciones legales expresas. Bajo este entendimiento, cualquier transacción que violara esta restricción debía reputarse como nula de pleno derecho.

El pronunciamiento No. OF.PGE No. 02767 de 21 de febrero del 2019 emitido por la Procuraduría General del Estado reafirma esta tesis, sosteniendo que la prohibición de contratación entre administradores y sus compañías también aplica en el ámbito de la contratación pública. Particularmente, en casos donde los administradores o accionistas de una persona jurídica intenten constituir un consorcio con la propia sociedad que administran, la violación del artículo 261 deviene en una inhabilidad conforme al artículo 62 numeral 1 de la LOSNCP, provocando la nulidad del contrato.

Este criterio armoniza con el principio de legalidad y el mandato de los artículos 62, 63 y 64 de la LOSNCP, que establecen las causas de inhabilidad general y la nulidad de los contratos suscritos contra prohibición expresa de ley. La suscripción de un compromiso de asociación entre un administrador y su compañía no solo vulnera la prohibición societaria, sino que compromete la transparencia, la competencia y la equidad en los procesos de contratación pública, principios rectores del sistema.

Es fundamental destacar que el artículo 261, antes de su reforma en 2023, no contemplaba excepciones o mecanismos de regularización de dichas operaciones, lo cual ratifica que en el periodo analizado no existía margen para interpretar flexiblemente la prohibición. La mera existencia de un compromiso de asociación en esas condiciones constituía per se una transgresión normativa, no requiriéndose prueba adicional de perjuicio efectivo para la entidad contratante.

A la luz del dictamen de la Procuraduría General del Estado, también debe considerarse la obligación de las entidades sometidas a la LOSNCP de verificar la composición accionaria de los oferentes, conforme a la disposición general séptima. Así, el conocimiento de la calidad de administrador o accionista de un participante no es una cuestión meramente formal, sino sustancial, y omitir esta verificación compromete la validez del proceso de contratación y genera responsabilidades administrativas y civiles.

(...) La reforma del artículo 261 en 2023, que introduce excepciones y presunciones de contratación indirecta, no tiene efecto retroactivo sobre hechos acaecidos bajo la normativa anterior. En consecuencia, las operaciones o compromisos constituidos antes de dicha reforma deben juzgarse con base en el régimen anterior, de prohibición absoluta, aplicando los criterios restrictivos contenidos en el pronunciamiento de la Procuraduría y en la doctrina administrativa prevalente.

No obstante, si en un escenario de contratación pública un administrador participa en un consorcio junto a su compañía administrada, y no concurren las condiciones previstas en el artículo 261, esto es, no existe la propiedad del 51% o más de los derechos societarios involucrados, no podría afirmarse de forma categórica que la operación esté prohibida bajo la presunción establecida en la ley. La ausencia del porcentaje requerido podría excluir la aplicación automática de la prohibición prevista para las contrataciones indirectas” (subrayado añadido).

2.- Análisis. –

La consulta formulada se refiere a la vigencia del artículo 261 de la Ley de Compañías, reformado por la Ley Reformatoria a la Ley de Compañías para la Optimización e Impulso Empresarial y para el Fomento del Gobierno Corporativo⁵. Dicha disposición establece, en lo principal:

“Art. 261.- Los administradores no podrán hacer por cuenta de la compañía operaciones ajenas a su objeto. Hacerlo significa violación de las obligaciones de administración y del mandato que tuvieren.

Los administradores de las sociedades anónimas o cualquier otro miembro de los demás órganos de administración, si los hubiere, no podrán negociar o contratar, por cuenta propia, directa o indirectamente, con la sociedad que administran, salvo las excepciones previstas en este artículo.

Se presume que existe negociación o contratación indirecta del administrador con la sociedad anónima cuando:

a) La operación se realizare con el cónyuge, conviviente legalmente reconocido o cualquier pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad y,

b) La operación se realizare con una persona jurídica en la que el administrador, su cónyuge, conviviente legalmente reconocido o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, tuvieren intereses relevantes en cuanto a inversiones o les correspondieren facultades administrativas decisorias. Para este efecto, se considerarán intereses relevantes los que correspondan al administrador, a su cónyuge, conviviente legalmente reconocido o a sus parientes comprendidos en el grado antes citado, como consecuencia de que cualquiera de ellos, de manera individual o conjunta, fueren propietarios del cincuenta y uno por ciento o más de las participaciones, acciones, cuotas de interés, títulos o derechos de propiedad respecto de cualquier tipo de entidad.

c) Las entregas de dinero hechas por los administradores a favor de las sociedades anónimas que administren, a título de aporte para futuras capitalizaciones (...)” (énfasis añadido).

En primer término, es preciso señalar que el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador señala que *“El derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”.*

⁵ Artículo sustituido por artículo 23 de Ley Reformatoria a la Ley de Compañías para la Optimización e Impulso Empresarial y para el Fomento del Gobierno Corporativo publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.269 de 15 de marzo del 2023.

Al respecto, la Corte Constitucional ha precisado que la seguridad jurídica se estructura en torno a tres elementos esenciales: i) confiabilidad; ii) certeza; y iii) no arbitrariedad. La confiabilidad se garantiza mediante un proceso de generación normativa según el principio de legalidad. La certeza exige que los particulares puedan confiar en la estabilidad del marco jurídico y en la vigencia de normas claras y coherentes. Por último, la no arbitrariedad exige a las autoridades administrativas y jurisdiccionales la aplicación de las normas de forma objetiva y previsible, evitando, consecuentemente, actuaciones contrarias a los principios constitucionales⁶.

En esta línea, el organismo antes mencionado señaló que:

“el derecho a la seguridad jurídica no puede entenderse de manera restrictiva como un mecanismo para proteger la vigencia de reglas, sino que, además, y de forma principal debe comprendérselo como un derecho para salvaguardar el respeto de los principios esenciales que rigen el desarrollo y aplicación de los derechos, entre los que se cuentan, los principios de legalidad, publicidad, irretroactividad, generalidad, previsibilidad, entre otros, garantizados en su mayoría en el artículo 11 de la CRE”⁷.

Así, la seguridad jurídica constituye un pilar esencial del Estado constitucional de derechos y justicia ya que garantiza el respeto a la Constitución y a un orden jurídico claro, estable y previsible. Su función es proporcionar certeza sobre el contenido y aplicación de las normas vigentes, permitiendo que los ciudadanos actúen con la confianza de que sus derechos serán protegidos de manera efectiva y que el marco legal no será alterado arbitrariamente.

En este contexto, la seguridad jurídica es reconocida como un derecho autónomo y como un principio transversal que estructura y orienta todo el sistema jurídico. Se refuerza mediante la aplicación de otros principios fundamentales como: a) la legalidad; b) la publicidad normativa; c) la cosa juzgada; d) el debido proceso; e) la igualdad ante la ley; y, de manera esencial, f) la irretroactividad de la ley.

La irretroactividad de la ley constituye una garantía indispensable para la previsibilidad y la estabilidad normativa ya que impide que las leyes produzcan efectos sobre situaciones o actos consolidados con una norma anterior. La Corte Constitucional ha destacado este principio como una garantía que permite a los ciudadanos actuar con certeza en un entorno jurídico estable. En tal sentido, ha manifestado que:

“la irretroactividad de la ley es un principio jurídico por el cual se restringe la posibilidad de que una norma regule situaciones pasadas a su entrada en vigencia. Por lo tanto, la consecuencia jurídica de otorgar efecto retroactivo a una norma es, sin lugar a duda, una vulneración del derecho a la seguridad jurídica, pues ninguna persona podría actuar con certeza al desconocer que sus actos pasados pueden originarle consecuencias futuras que, al momento de realizarlos no eran conocidos, circunstancia que constituiría una flagrante trasgresión a las garantías de estabilidad, previsibilidad y certeza normativa”⁸ (énfasis añadido).

Este entendimiento se armoniza con el régimen general previsto en el Código Civil que recoge expresamente el principio de irretroactividad. Así, el artículo 6 de dicho cuerpo legal

⁶ Corte Constitucional, sentencia 1318-19-EP/22, párr 36.

⁷ Corte Constitucional, sentencia 1127-16-EP/21, párr. 25

⁸ Corte Constitucional, sentencia 384-17-SEP-CC, pag 14.

establece que *“La ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial y por ende será obligatoria y se entenderá conocida de todos desde entonces”*; y, el artículo 7 del CC dispone que *“La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo”* (énfasis añadido)

La Procuraduría General del Estado ha sido reiterativa en la defensa de este principio. De forma ilustrativa, en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 07453, de 20 de mayo de 2009, se analizó que:

“En virtud del principio de irretroactividad, toda norma tiene vigencia únicamente hacia el futuro, pues la retroactividad definida como “la traslación de la vigencia de una norma jurídica creada en un determinado momento histórico, a un momento anterior al de su creación, constituye en realidad una distorsión de su recta función operativa. Racionalmente es inadmisibles que un acto de voluntad pretenda modificar el pasado, como lo es también que el precepto por el cual se instrumenta lógicamente aquel acto, regule situaciones de hecho ya realizadas” (énfasis añadido).

Este criterio ha sido reiterado de manera uniforme en pronunciamientos posteriores emitidos también por este organismo. Así, se destacan los oficios Nos. 10209, de 17 de abril de 2017, 08448, de 29 de agosto de 2024, y 10492, de 18 de febrero de 2025, entre otros.

Por otra parte, la doctrina jurídica también respalda este principio. Los tratadistas Arturo Alessandri, Manuel Somarriva y Antonio Vodanovic⁹ señalan:

“El efecto inmediato debe considerarse como la regla general. La ley nueva se aplica desde su promulgación a todas las situaciones que se produzcan en el provenir y a todos los efectos, sea que emanan de situaciones jurídicas nacidas antes de la vigencia de la nueva ley o después. Por lo tanto, en principio, la ley nueva debe aplicarse inmediatamente desde el día fijado para su entrada en vigencia, de acuerdo con la teoría de la promulgación de las leyes (...)” (énfasis añadido).

En torno al principio general de irretroactividad recogido por nuestra legislación, el Dr. Juan Larrea Holguín¹⁰ indica que:

“(...) El legislador no debe dar efecto retroactivo: 1) violando el principio de justicia o moral; 2) contra lo dispuesto en la Constitución; 3) en materia penal. Puede en cambio dar ese efecto: 1) cuando lo exige el orden público; 2) en las leyes interpretativas; 3) en las leyes penales que favorecen al reo; 4) en las demás leyes, cuando no se afecta con tal efecto retroactivo a derechos legítimamente adquiridos.

Ahora bien, cuando el legislador considera justo y oportuno dar efecto retroactivo a una ley, debería en todo caso hacerlo de modo expreso, ya que se trata de un efecto extraordinario, y se correría mucho riesgo si se dejara a la interpretación ulterior del ciudadano y del juez el determinar qué leyes son retroactivas.

(...) A veces el legislador recurre a ciertas normas de carácter transitorio para compaginar las disposiciones de una nueva ley con las del derecho anteriormente

⁹ Tratado de Derecho Civil, Partes Preliminar y General, Séptima Edición, Tomo Primero, Editorial Jurídica de Chile, 2015, Pág. 223.

¹⁰ Larrea Holguín Juan, Derecho Civil del Ecuador, Cuarta Edición, Tomo I Parte General y Personas, Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, 1984, pág. 131.

vigente, precisando en lo posible el efecto retroactivo de la nueva ley en todos sus aspectos. Otras veces, puede el legislador adoptar reglas más menos generales aplicables para regular la retroactividad en todo caso en que una nueva ley sucede a la anterior”

De lo antes expuesto se desprende lo siguiente: *i)* la ley entra en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial y, desde entonces, es obligatoria y se entiende conocida por todos; *ii)* la regla general es que la ley no produce efectos retroactivos, salvo que el legislador así lo haya expresado; y *ii)* en todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración.

3. Pronunciamiento. -

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Código Civil, y en atención a la consulta formulada, se concluye que la reforma al artículo 261 de la Ley de Compañías – realizada a través de la Ley Reformatoria a la Ley de Compañías para la Optimización e Impulso Empresarial y para el Fomento del Gobierno Corporativo – resultan aplicables únicamente a los actos o contratos celebrados a partir de la fecha de su promulgación en el Registro Oficial. Por lo tanto, no corresponde extender los efectos de dicha reforma a actos o contratos suscritos o en ejecución con anterioridad a su entrada en vigor.

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

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **11889**

Quito, D.M., **17 JUN 2025**

Magíster
Guillermo Enrique Avellán Solines
Gerente General
BANCO CENTRAL DEL ECUADOR
Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. BCE-BCE-2024-0077-OF, de 25 de abril de 2024, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se reformularon las consultas contenidas en los oficios No. BCE-BCE-2024-0029-OF y No. BCE-BCE-2024-0063-OF, de 9 de febrero y 28 de marzo de 2024, en los siguientes términos:

“Considerando que las disposiciones contenidas en los artículos primero y segundo de la Resolución Nro. JPRF-V-2022-040, de 13 de octubre de 2022, de la Junta de Política y Regulación Financiera entraron en vigencia a partir de su expedición, ¿es procedente aplicar las medidas correctivas y de saneamiento previstas en los artículos primero y segundo de la Resolución Nro. JPRF-V-2022-040, de 13 de octubre de 2022, de la Junta de Política y Regulación Financiera, respecto de hechos anteriores a la vigencia de la referida resolución sin considerar el principio de irretroactividad contenido en el artículo 7 del Código Civil?” (El resaltado pertenece al texto original).

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. Mediante oficios No. 05581 y No. 05933, de 16 de febrero y 8 de marzo de 2024, respectivamente, la Procuraduría General del Estado solicitó e insistió al Banco Central del Ecuador (en adelante, “BCE”), que se reformulen las consultas inicialmente presentadas en oficio No. BCE-BCE-2024-0029-OF, de 9 de febrero de 2024; requerimientos que fueron atendidos con oficio No. BCE-BCE-2024-0063-OF, de 28 de marzo de 2024, y su alcance contenido en oficio No. BCE-BCE-2024-0077-OF, de 25 de abril de 2024.
- 1.2. A fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficios No. 06608 y No. 06609 de 30 de abril de 2024, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Junta de Política y Regulación Financiera (en

DN

adelante, “JPRF”) y a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante, “SCVS”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Con oficio No. 06928, de 23 de mayo de 2024, se insistió en dicho requerimiento a la SCVS.

- 1.3. Los requerimientos de este organismo fueron atendidos por el Presidente, subrogante de la JPRF, con oficio No. JPRF-JPRF-2024-0124-O, al cual se adjuntó el criterio jurídico contenido en Informe No. JPRF-CJF-2024-020, ambos de 14 de mayo de 2024, recibidos en el correo institucional de este organismo en la misma fecha; sin que la SCVS haya atendido dichos requerimientos hasta la presente fecha.
- 1.4. El informe jurídico No. BCE-CGJ-026-2024, de 24 de abril de 2024, suscrito por el Coordinador General Jurídico del BCE, citó los artículos 82, 226, 227, 303 y 309 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 14 número 2, 26, 27.1, 36 número 17, 57, 78 y 116 del Libro I del Código Orgánico Monetario Financiero² (en adelante, “COMF”); 10 número 2 del Libro II del COMF³ (en adelante, “Ley de Mercado de Valores”); 7 del Código Civil⁴ (en adelante, “CC”); 1, 2, 3 y la Disposición Final de la Resolución No. JPRF-V-2022-040⁵, a través de la cual la JRMF reformó la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros; y, las sentencias de la Corte Constitucional No. 184-14-SEP-CC⁶, No. 1127-16-EP/21⁷ y No. 23-20-CN/21⁸, No. 2-21-IA/23⁹, No. 86-18-EP/23¹⁰ y No. 1889-15-EP/20¹¹, con fundamento en los cuales concluyó lo siguiente:

“5. CRITERIO INSTITUCIONAL:

Con base en los antecedentes expuestos, la normativa aplicable y el análisis jurídico efectuado, en virtud de la consulta que se plantea, se concluye que, las disposiciones contenidas en los artículos primero y segundo de la Resolución Nro. JPRF-V-2022-040, de 13 de octubre de 2022, aplican a partir de su vigencia y no tienen efecto retroactivo; por tanto, no podrán aplicarse a hechos anteriores a su vigencia. Así mismo, en el mercado de valores, en los casos en los que el órgano de control emita una medida correctiva y de saneamiento, de carácter administrativa, a un sujeto controlado, tales medidas administrativas se agotarían en su cumplimiento por parte del sujeto controlado, sin que puedan modificar o revertir los efectos de hechos anteriores a la vigencia de la

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

² COMF, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.332, de 12 de septiembre de 2014

Disposición General Vigésima Tercera incorporada por el artículo 105 de la Ley Reformatoria al Código Orgánico Monetario y Financiero para la Defensa de la Dolarización, publicada en el Registro Oficial No. 443 de 3 de mayo de 2021.

³ Ley de Mercado de Valores, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 2do. No.332 de 12 de septiembre de 2014

⁴ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio del 2005

⁵ Resolución No. JPRF-V-2022-040, publicada en el Registro Oficial No. 186 de 10 de noviembre de 2022.

⁶ Sentencia No. 184-14-SEP-CC, Caso 2127-11-EP, pp. 7.

⁷ Sentencia No. 1127-16-EP/21, párrafo 26.

⁸ Sentencia No. 23-20-CN/21, Caso Nro. 23-20-CN y Acumulados.

⁹ Sentencia No. 2-21-IA/23, 2 de agosto de 2023.

¹⁰ Sentencia No. 86-18-EP/23, 20 de septiembre de 2023.

¹¹ Sentencia No. 1889-15-EP/20, 25 de noviembre de 2020.

regulación que han generado derechos, pues aquellos se encuentran en firme y están amparados por el derecho a la seguridad jurídica y el principio de irretroactividad.

Por lo tanto, las medidas correctivas y de saneamiento que pudiera emitir el órgano de control del mercado de valores, no tienen carácter retroactivo y no puede revertir situaciones anteriores a la vigencia de la regulación, primando el principio de irretroactividad establecido en el artículo 7 del Código Civil; lo anterior, sin perjuicio de su facultad correctora inmediata y hacia el futuro” (énfasis añadido).

- 1.5. Por su parte, el criterio jurídico de la JPRF, además de la normativa invocada por el consultante, citó los artículos 11 número 4 de la CRE; 430, 431, 432 y 440 de la Ley de Compañías¹² (en adelante, “LC”); y 4 de la Resolución No. JPRF-V-2022-040, con base en los cuales concluyó:

“Mediante Resolución No. JPRF-V-2022-040 de 13 de octubre de 2022, la Junta de Política y Regulación Financiera reformó el Libro II ‘Mercado de Valores’ de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, normando lo concerniente a las medidas correctivas y de saneamiento que podrán ser dispuestas por el organismo de control del sistema de valores (Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros). Y, conforme consta de la disposición final de la citada resolución, materia de la presente consulta, dicha resolución entró en vigencia a partir de la fecha de su expedición; es decir, a partir del día 13 de octubre de 2022.

En respuesta a la consulta planteada, la disposición y aplicación de las medidas correctivas y de saneamiento previstas en la Resolución No. JPRF-V-2022-040 de 13 de octubre de 2022, proceden a partir de la fecha de entrada en vigencia de la referida resolución, en resguardo del derecho constitucional a la seguridad jurídica, en aplicación del principio de irretroactividad establecido en ley, y de conformidad con lo dispuesto en la Disposición Final de la citada resolución” (énfasis añadido).

- 1.6. De los informes jurídicos citados se aprecia que el criterio jurídico del consultante coincide con el de la JPRF al manifestar que las medidas correctivas y de saneamiento emitidas por el organismo de control del mercado de valores proceden a partir de la fecha de su entrada en vigor. Es decir, no tienen carácter retroactivo y no pueden revertir situaciones anteriores a la vigencia de la regulación; por lo tanto, no pueden aplicarse a hechos anteriores a su vigencia.

¹² LC, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 5 de noviembre de 1999.



2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que trata la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Naturaleza de las medidas correctivas y de saneamiento previstas en los artículos primero y segundo de la Resolución Nro. JPRF-V-2022-040; y, ii) Vigencia de la Resolución No. JPRF-V-2022-040 y principio de temporalidad de la norma.

2.1. Naturaleza de las medidas correctivas y de saneamiento previstas en los artículos primero y segundo de la Resolución Nro. JPRF-V-2022-040.-

Mediante Resolución No. JPRF-V-2022-040 la JPRF reformó la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros. En este contexto, el artículo 1 de la referida resolución reformó el Libro II “*Mercado de Valores*” de la citada Codificación, y añadió lo siguiente:

“Medida Correctiva y de Saneamiento: Es una orden emanada por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, en su calidad de organismo de control, en el ejercicio de sus atribuciones legales, dirigidas a las compañías, entidades y demás personas que intervengan en el mercado de valores, a efectos de prevenir, impedir, suspender, corregir y/o revertir una determinada conducta, ajustándola al ordenamiento jurídico y a las buenas prácticas, y evitar que dicha conducta o situación ocurra nuevamente, en salvaguarda del interés general y la tutela del interés público (subrayado añadido).”

La medida correctiva y de saneamiento no constituye un acto administrativo sancionador, y será cumplida dentro del plazo dispuesto por el organismo de control y de cumplimiento forzoso.

La medida correctiva y de saneamiento, al ser una disposición de cumplimiento del ordenamiento jurídico en la esfera administrativa, no tiene naturaleza indemnizatoria; por lo tanto, no excluye el derecho del perjudicado a presentar los reclamos o acciones civiles y/o penales que le asistan.”

Adicionalmente, el artículo 2 de la Resolución No. JPRF-V-2022-040 incorporó a continuación del Capítulo I “*Norma para la Determinación de Capitales Mínimos de las Bolsas de Valores, Casas de Valores, Calificadoras de Riesgo, Administradoras de Fondos y Fideicomisos, de los Depósitos Centralizados de Compensación y Liquidación de Valores y de la Sociedad Proveedora y Administradora del Sistema Único Bursátil SIUB*”, del Título I “*Disposiciones Generales*” del Libro II “*Mercado de Valores*” de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, el Capítulo II “*De las Medidas Correctivas y de Saneamiento*” en el que constan 4 artículos.

En este contexto, el artículo 1 del citado Capítulo II “*De las Medidas Correctivas y de Saneamiento*” señala que el organismo de control, en el ejercicio de sus atribuciones

legales, podrá disponer de manera motivada el cumplimiento de una o varias medidas correctivas y de saneamiento a las compañías, entidades y demás personas que intervengan en el mercado de valores. Además, agrega que la determinación de la medida correctiva y de saneamiento deberá señalar con claridad la situación anómala o irregular detectada y el ajuste correspondiente. Para este efecto, el inciso final del mencionado artículo 1 determina que la aplicación de la medida correctiva y de saneamiento deberá sujetarse a los principios de eficacia, eficiencia y efectividad, *"de modo que su aplicación conlleve a prevenir, impedir, suspender, corregir y/o revertir la situación detectada, precautelando que sirva de instrumento para la protección del interés general y la tutela del interés público"*.

Por su parte, el artículo 2 del mismo capítulo dispone que el organismo de control deberá dar seguimiento a las compañías, entidades y demás personas que intervengan en el mercado de valores, para que cumplan debidamente con las medidas correctivas y de saneamiento dispuestas. Para ello, el sujeto controlado estará obligado a justificar que ha cumplido, dentro del tiempo otorgado, con la ejecución de las medidas ordenadas por el organismo de control.

De acuerdo con los incisos tercero y final del referido artículo 2, el organismo de control verificará el cumplimiento de la medida, requiriendo a los controlados la presentación de medios probatorios y realizando las inspecciones correspondientes. En este sentido, si el organismo de control constata que los controlados a quienes se han dispuesto las medidas correctivas y de saneamiento no las han cumplido, o lo han hecho de manera tardía, parcial o deficiente, adoptará las acciones pertinentes en el marco de las atribuciones conferidas por la normativa vigente.

El artículo 3 del señalado Capítulo II, indica que el organismo de control dispondrá a las compañías, entidades y demás personas que intervengan en el mercado de valores, entre otras medidas correctivas y de saneamiento, las siguientes:

"a. Orden de dar, hacer o no hacer para prevenir, impedir, suspender, corregir y/o revertir la situación anómala o irregular que ha sido detectada.

b. La realización de auditorías y/o informes especiales de procedimientos convenidos con una firma debidamente calificada, en los términos y condiciones que sean aceptables para el organismo de control.

c. Cualquier otra medida correctiva y de saneamiento que, en el ejercicio de sus atribuciones legales, considere conveniente y que no contravenga las normas del ordenamiento jurídico" (énfasis añadido).

Finalmente, el artículo 4 del citado Capítulo II, determina que el organismo de control, en ejercicio de sus atribuciones, podrá ordenar medidas correctivas y de saneamiento a las compañías, entidades y demás personas que intervengan en el mercado de valores,



00011

“mediante disposición motivada, en forma previa, concomitante o posterior a la sanción, cuando esta medida corresponda”.

De lo manifestado se observa que: *i)* la JPRF reformó el Libro II “Mercado de Valores” de la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguros, agregando en el Glosario de Términos la Medida Correctiva y de Saneamiento, e incorporó el Capítulo II “De las Medidas Correctivas y de Saneamiento”; *ii)* el organismo de control dispone el cumplimiento de medidas correctivas y de saneamiento a los sujetos de control con la finalidad de prevenir, impedir, suspender, corregir y/o revertir la situación detectada, a fin de que sirva de instrumento para la protección del interés general y la tutela del interés público; *iii)* el sujeto controlado está obligado a justificar que ha cumplido, dentro del tiempo concedido, con la ejecución de las medidas ordenadas por el organismo de control, lo cual será verificado por el referido organismo; y, *iv)* el organismo de control ordena medidas correctivas y de saneamiento a las compañías, entidades y demás personas que intervienen en el mercado de valores mediante disposición motivada, en forma previa, concomitante o posterior a la sanción, según corresponda.

2.2. Vigencia de la Resolución No. JPRF-V-2022-040 y principio de temporalidad de la norma. -

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

De acuerdo con lo previsto en la Disposición Final de la Resolución No. JPRF-V-2022-040, dicha resolución entró en vigor *“a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial”*, esto es, 13 de octubre de 2022 (fecha de firma) y fue publicada en el Registro Oficial No. 186, de 10 de noviembre del 2022.

Con relación al momento a partir del cual empiezan a regir las normas, el artículo 6 del CC determina que: *“La ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial y por ende será obligatoria y se entenderá conocida de todos desde entonces”*. Por otra parte, el inciso primero del artículo 7 ibídem establece el principio general de irretroactividad de la ley, según el cual: *“La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo”* (énfasis añadido).

Respecto de la irretroactividad de las normas, mediante pronunciamiento contenido en oficio No. 07453, de 20 de mayo de 2009, la Procuraduría General del Estado analizó que:

“En virtud del principio de irretroactividad, toda norma tiene vigencia únicamente hacia el futuro, pues la retroactividad definida como ‘la traslación de la vigencia de una norma jurídica creada en un determinado momento histórico, a un momento anterior al de su creación... (sic) constituye en realidad

una distorsión de su recta función operativa. Racionalmente es inadmisibles que un acto de voluntad pretenda modificar el pasado, como lo es también que el precepto por el cual se instrumenta lógicamente aquel acto regule situaciones de hecho ya realizadas” (énfasis añadido).

De lo citado se desprende que: *i)* la ley no dispone sino para lo venidero, no tiene efecto retroactivo; *ii)* cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal; y, *iii)* según el artículo 6 del Código Civil, la Resolución No. JPRF-V-2022-040 entró en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial, esto es, el 10 de noviembre de 2022.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 6 y 7 del CC y el derecho a la seguridad jurídica previsto en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, las medidas correctivas y de saneamiento previstas en los artículos primero y segundo de la Resolución No. JPRF-V-2022-040 son aplicables a situaciones que hayan ocurrido después de la publicación de dicha norma en el Registro Oficial (10 de noviembre de 2022), en virtud de que no tienen carácter retroactivo y no puede revertir situaciones anteriores a la vigencia de dicha regulación.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Dra. Tatiana Rodríguez Cerón
Presidenta de la Junta de Política y Regulación Financiera

Mgs. Luis Cabezas-Klaere
Superintendente de Compañías, Valores y Seguros



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PCEcuador

Oficio No. **11983**

Quito, D.M., **25 JUN 2025**

Licenciado
Carlos Quispe Pérez
Jefe (E)

CUERPO DE BOMBEROS MUNICIPAL DEL CANTÓN PASTAZA
Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. 014-COMAND-CB-MCP, de 26 de febrero de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formularon las siguientes consultas:

“¿Las instituciones bomberiles deben someterse obligatoriamente y en su totalidad a lo dispuesto en la Resolución SGR-017-2023, expedida por la Secretaría de Gestión de Riesgos, en lo referente a categorización, planificación de la carrera, niveles de gestión, estructura de puestos y mandos?”

¿Quién es el órgano competente para aprobar la estructura organizacional de los Cuerpos de Bomberos del país? ¿Esta facultad recae en el Comité de Administración y Planificación o en el Alcalde, considerando lo dispuesto en el artículo 9 de la Resolución SGR-017-2023 y el artículo 60 del COOTAD?”

¿El Plan de Carrera de los Cuerpos de Bomberos debe ser aprobado por el Comité de Administración y Planificación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 7 de la Resolución SGR-017-2023?”

En caso de que el Alcalde tenga competencia para la aprobación de la estructura organizacional y el plan de carrera, ¿cómo se armoniza esta facultad con la normativa de la Secretaría de Gestión de Riesgos y el principio de autonomía administrativa de los Cuerpos de Bomberos?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

1.1. El informe jurídico suscrito por el Asesor jurídico externo del Cuerpo de Bomberos Municipal del Cantón Pastaza (en adelante “*CBMC Pastaza*”) citó los artículos 225, 264, numeral 13 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “*CRE*”); 60,

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

literales a) e i) y 140 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante "COOTAD"); 1, 2, 4, 248, 274, 276, 280 y 281 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público³ (en adelante "COESCOPE"); 1, 3, 6, 32 y 36 de la Ordenanza de Funcionamiento del Cuerpo de Bomberos Municipal del Cantón Pastaza⁴ No. 29 (en adelante "Ordenanza No. 29 GADM PASTAZA"); 6 de la Ley de Defensa contra Incendios⁵ (en adelante "LDCI"); la Resolución SGR-017-2023 de la Secretaría de Gestión de Riesgos⁶; y, el Pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado contenido en el oficio No. 13527, de 12 de abril de 2021. Con base en dicha normativa, concluyó lo siguiente:

"La Autonomía administrativa y financiera se refiere al grado de independencia y autogobierno que tiene una entidad o institución para gestionar sus propios asuntos internos y tomar decisiones sin la intervención directa de una autoridad superior.

La Autonomía administrativa y financiera permite al Cuerpo de Bomberos tener el control total sobre su gestión, incluyendo la planificación, organización, dirección y control de sus recursos humanos, financieros y materiales; esto incluye la capacidad de gestionar sus propios recursos financieros sin necesidad de aprobación externa. Tomar decisiones sobre la organización interna y la estructura administrativa. Nombrar su propio personal. Adquirir bienes y servicios sin necesidad de aprobación externa. Gestionar sus propios procesos y procedimientos internos entre otros.

CRITERIO JURIDICO.- Al ser el Jefe del Cuerpo de Bomberos de conformidad con el Art. 6 de la Ley de Defensa Contra Incendios el representante legal y el ejecutivo de la institución y Art. 32 de la Ordenanza de Funcionamiento del Cuerpo de Bomberos Municipal del cantón Pastaza, es esta autoridad quien mediante resolución debe expedir EL ESTATUTO DE GESTION ORGANIZACIONAL POR PROCESOS Y MANUAL DE FUNCIONES DEL CUERPO DE BOMBEROS MUNICIPAL DEL CANTÓN PASTAZA; mismo que debe previamente ser puesto en conocimiento del Comité de Administración y Planificación."

1.2. Con el objetivo de contar con mayores elementos de análisis, la Procuraduría General del Estado solicitó los criterios jurídicos de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante "AME") y a la Secretaría de Gestión de Riesgos (en adelante "SGR"). En virtud de que la AME no atendió el requerimiento en el término previsto, la Procuraduría insistió mediante oficio Nos. 11035, de 8 de abril de 2025. La SGR atendió el requerimiento a través del oficio No. SNGR-SGR-2025-0378-O, de 8 de abril de 2025, adjuntando el memorando No. SNGR-AJ-2025-0254-M, de 7 de abril de 2025, suscrito por su Coordinadora General de Asesoría Jurídica.

1.3. En cuanto al contenido del criterio emitido por la SGR, además de citar las normas ya referidas, incorporó los artículos 140, 390 de la CRE; 55 COOTAD; 267, 275 del COESCOPE; 4 de la Resolución No. 0010-CNC-2014 del Consejo Nacional de

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

³ COESCOPE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017.

⁴ Ordenanza No. 29 GADM Pastaza, publicada en el Registro Oficial Edición Especial No. 1217 del día 28 de diciembre de 2023.

⁵ LDCI, Codificación de la Ley de Defensa Contra Incendios. Publicada en el Registro Oficial No. 815 de 19 de abril de 1979.

⁶ Resolución SGR-017-2023, publicado en el Registro Oficial No. 361 de 26 de julio de 2023.

Competencias⁷; 2 y 9 de la Resolución SGR-017-2023. Con base en dicho marco normativo, se concluyó:

“PRONUNCIAMIENTO A LAS PREGUNTAS REALIZADAS POR EL CB DEL CANTÓN PASTAZA:

Posterior al análisis de las normas ya citadas, en concordancia con el marco normativo antes expuesto se procede a dar contestación a las consultas realizadas a esta cartera de estado, manifestando lo siguiente:

1 (...) Tomando en consideración que las disposiciones transitorias del COESCOP dieron a esta Cartera de Estado la obligación de elaborar normativa secundaria para regir ciertos aspectos generales que rigen a los Cuerpos de Bomberos, la Resolución SGR-017-2023 es precisa en señalar que su ámbito de aplicación es para todos los Cuerpos de Bomberos del país, el ente rector nacional, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, Metropolitanos y Provinciales, los ciudadanos; y demás entidades del sector público y privado.

2 (...) De conformidad a lo establecido en los artículos 282 del COESCOP, y 9 de la Resolución SGR-017-2023, el Comité de Administración y Planificación tiene diversas atribuciones, entre la cual se encuentra el 1. Aprobar la planificación estratégica institucional, el presupuesto institucional y sus reformas; 2. Supervisar la gestión administrativa y económica de la institución; 3. Aprobar los valores económicos que recibirá el cuerpo de bomberos conforme a la normativa vigente; 4. Conferir reconocimientos y estímulos no económicos a los bomberos remunerados y voluntarios; y, 5. Las demás que se establezcan en el respectivo reglamento, así como la aprobación de la Estructura Organizacional.

3 (...) Considerando que el Art. 7 de la Resolución SGR-017-2023, no determina que órgano debe aprobar el Plan de Carrera, es pertinente indicar que el COESCOP en su Art. 280 y siguientes determina como estará integrado el Comité de Administración y Planificación y sus atribuciones, entre las cuales están '2. Supervisar la gestión administrativa y económica de la institución; y, 5. Las demás que se establezcan en el respectivo reglamento'.

4 (...) La Resolución SGR-017-2023, en su Art. 9, establece en su párrafo segundo:

'La estructura organizacional se encontrará definida en el Estatuto Orgánico por Procesos institucional, instrumento que conforme lo establece la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, deberá ser aprobado por cada Cuerpo de bomberos, a través del Comité de Administración y Planificación.'

⁷ Resolución No. 0010-CNC-2014, publicado en el Registro Oficial No. 413 de 10 de enero de 2015.



Lo cual guarda relación a lo establecido en el Art. 282 del COESCOP, le corresponde al Comité de Administración y Planificación entre sus atribuciones '2. Supervisar la gestión administrativa y económica de la institución'.

Es importante señalar que el COESCOP en su Art. 281, detalla la conformación del Comité de Administración y Planificación, por tanto, en apego al principio de legalidad, se debe aplicar las normas antes señaladas".

1.4. De lo expuesto se observa que el criterio de la entidad consultante difiere del emitido por la SGR. La primera concluye que el Jefe del Cuerpo de Bomberos es la autoridad competente para expedir el Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos y el Manual de Funciones del Cuerpo de Bomberos Municipal del Cantón Pastaza. En contraste, la SGR sostiene que le corresponde al COESCOP elaborar la normativa secundaria que regule aspectos generales aplicables a los Cuerpos de Bomberos; además, enfatiza que la Resolución SGR-017-2023 es de aplicación obligatoria para todos los cuerpos bomberiles del país y establece que la estructura organizacional definida en el estatuto debe ser aprobada por el Comité de Administración y Planificación de cada institución.

2. Análisis. -

Con el propósito de facilitar el estudio de las consultas planteadas, el presente análisis desarrollará los siguientes puntos: *i) Naturaleza jurídica de los Cuerpos de Bomberos y del Comité de Administración y Planificación; y, ii) Ámbito de aplicación de la Resolución SGR-017-2023.*

2.1. Naturaleza jurídica de los Cuerpos de Bomberos y del Comité de Administración y Planificación.-

La gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios constituye una competencia exclusiva de los Gobierno Autónomos Descentralizados Municipales (en adelante GAD municipales), conforme el numeral 13 del artículo 264 de la CRE y el literal m) del artículo 55 del COOTAD.

De acuerdo con el inciso final del artículo 140 del COOTAD, la gestión de los servicios antes indicados se ejercerá con sujeción a la ley que regula la materia, e indica que los cuerpos de bomberos son considerados como *"entidades adscritas a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, quienes funcionarán con autonomía administrativa y financiera, presupuestaria y operativa, observando la ley especial y normativas vigentes a las que estarán sujetos"* (el resaltado me corresponde).

En el literal c) del numeral 5 de su artículo 2 COESCOP – norma posterior al COOTAD –, se incluyen a los cuerpos de bomberos dentro de su ámbito de aplicación como entidades complementarias de seguridad de los GAD municipales y metropolitanos. Concordante, el artículo 4 ibídem dispone que sus normas constituyen el régimen especial para dichas entidades, y que, en lo no previsto, *"se aplicará supletoriamente la ley que regula el servicio público"*.

El artículo 218 del COESCOP reconoce a estas entidades como organismos con potestad pública dentro de su ámbito de competencia, encargados de brindar *“apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitolaria y respuesta ante desastres y emergencias”*, con el objetivo de asegurar una adecuada gestión de riesgos.

A su vez, el artículo 274 del COESCOP define a los cuerpos de bomberos como *“entidades de derecho público adscritas a los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, que prestan el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios”*, así como apoyo en otros eventos adversos de origen natural o antrópico. Estas entidades cuentan con patrimonio y fondos propios, personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa. Además, dicha norma establece que *“Los recursos que les sean asignados por Ley se transferirán directamente a las cuentas de los Cuerpos de Bomberos”*.

Con oficio No. 01285, de 31 de octubre de 2018, la Procuraduría General del Estado se pronunció sobre la aplicación de los artículos 274 del COESCOP y 140 del COOTAD, mismos que se mantienen vigentes, y concluyó lo siguiente:

“Según ha concluido la Corte Constitucional, sin perjuicio del carácter de adscritos que corresponde a los cuerpos de bomberos respecto a los gobiernos autónomos descentralizados municipales, el gobierno de las actividades administrativas, presupuestarias, financieras y operativas de esas entidades, compete con exclusividad a la autoridad bomberil” (énfasis añadido).

En este marco, el artículo 275 del COESCOP dispone que el servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios *“es parte del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos”*, cuya rectoría ejerce la autoridad nacional competente en dicha materia de gestión de riesgos. Añade que la gestión del servicio contra incendios corresponde a los GAD dentro de su jurisdicción, en articulación con las políticas, normas y disposiciones que emita el ente rector nacional.

Adicionalmente, el oficio No. 01103, de 28 de febrero de 2023, emitido por esta institución, abordó la estructura y funciones del Comité de Administración y Planificación de los Cuerpos de Bomberos e indicó que:

“el artículo 281 del COESCOP establece al Comité de Administración y Planificación de los Cuerpos de Bomberos y entre sus atribuciones, el numeral 1 del artículo 282 ibídem incluye la aprobación del presupuesto institucional, sin que dicha norma disponga al efecto la intervención del GAD o su posterior aprobación, como ocurre respecto de los presupuestos de las empresas públicas que son anexos del presupuesto del GAD según el artículo 267 del COOTAD.

Por su parte, el artículo 36 de la Ley de Defensa contra Incendios, ubicado en el Capítulo V ‘De Los Recursos Económicos’, determina que ‘Los fondos públicos de que disponen los cuerpos de bomberos no podrán ser suprimidos ni disminuidos sin



la respectiva compensación' y establece la prohibición de privar a los cuerpos de bomberos de 'los bienes, vehículos, equipos, implementos y materiales de que disponen, ni distraerlos de sus finalidades específicas', salvo la excepción prevista en esa norma".

En concordancia, el artículo 282 del COESCOP atribuye al Comité de Administración y Planificación las siguientes:

- 1. Aprobar la planificación estratégica institucional, el presupuesto institucional y sus reformas;*
- 2. Supervisar la gestión administrativa y económica de la institución;*
- 3. Aprobar los valores económicos que recibirá el cuerpo de bomberos conforme a la normativa vigente;*
- 4. Conferir reconocimientos y estímulos no económicos a los bomberos remunerados y voluntarios; y,*
- 5. Las demás que se establezcan en el respectivo reglamento".*

De lo expuesto se observa que: *i)* la gestión de los servicios de prevención, protección, socorro y extinción de incendios es de competencia exclusiva de los GAD municipales; *ii)* los cuerpos de bomberos, aunque se encuentran adscritos a los GAD municipales, cuentan con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y operativa; *iii)* conforme el artículo 218 del COESCOP, los cuerpos de bomberos son responsables de brindar atención apoyo, coordinación, socorro, rescate, atención prehospitalaria y respuesta ante desastres y emergencias; y, *iv)* el Comité de Administración y Planificación es el órgano competente para aprobar la planificación estratégica, el presupuesto institucional y su ejecución, sin que la normativa vigente prevea la intervención de los GAD municipales en dicho proceso.

2.2. Ámbito de aplicación de la Resolución SGR-017-2023.-

En el oficio No. 03549, de 7 de septiembre de 2023, esta Institución analizó el ámbito de aplicación de la Resolución SGR-017-2023, y señaló lo siguiente:

"Como se analizó oportunamente, en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 07811, de 07 de febrero de 2020, de conformidad con los artículos 275 del COESCOP y 140 del COOTAD, el Comité de la actual SGR, antes denominado Servicio Nacional de Gestión de Riesgos y Emergencias, órgano competente de la Función Ejecutiva para ejercer las facultades de rectoría del servicio de prevención, protección, socorro y extinción de incendios, en su calidad de órgano rector nacional del Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, expidió la Resolución No. 017-2023 que, en su artículo 1, define su objeto normativo en los siguientes términos:

"Art. 1.- Objeto. - La presente resolución tiene por objeto emitir la Normativa de Categorización, Planificación de la carrera, Niveles de gestión, Estructura de puestos y mandos; Reestructuración de la carrera; Convocatoria, selección y admisión de bomberos para el ingreso a la



carrera; Permanencia en la carrera; y, Concurso de Méritos y Oposición, en concordancia con lo previsto en el Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público y demás normativa aplicable”.

En cuanto al ámbito de aplicación y alcance de la Resolución No. 017-2023, su artículo 2 determina que es de “obligatorio cumplimiento para todos los Cuerpos de Bomberos del país, el ente rector nacional, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, Metropolitanos y Provinciales, los ciudadanos: y demás entidades del sector público y privado”. (El resaltado me corresponde) En ese contexto el artículo 7 de la Resolución No. 017-2023 detalla la planificación de la carrera, niveles de gestión, estructura de puestos y mandos respecto de los bomberos, en concordancia el artículo 9 de la misma resolución prevé:

“La estructura organizacional se encontrará definida en el Estatuto Orgánico por Procesos institucional, instrumento que conforme lo establece la Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público, deberá ser aprobado por cada Cuerpo de Bomberos, a través del Comité de Administración y Planificación. (el resaltado me corresponde).

Al respecto, la Disposición General Cuarta de la Resolución No. 017-2023 establece que: “Los Cuerpos de Bomberos cuyo nivel directivo esté conformado por bomberos voluntarios en funciones a la fecha, se regularán conforme a las Ordenanzas Seccionales que rigen el funcionamiento” (el resaltado me corresponde).

Adicionalmente, la Disposición Final Primera de la Resolución No. 017-2023 determina que la misma “entrará en vigor a partir de su emisión”.”

En consecuencia: *i) la SGR, en su calidad de órgano rector nacional del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos, emitió la Resolución No. 017-2023, que es de obligatorio cumplimiento para los cuerpos de bomberos de todo el país; norma que se encuentra vigente desde su publicación en el registro oficial; ii) la planificación de carrera, niveles de gestión, estructura organizacional de los Cuerpos de Bomberos debe ser aprobada por cada entidad, a través de su respectivo Comité de Administración y Planificación; y, iii) en los casos en que el nivel directivo esté conformado por bomberos voluntarios en funciones, se aplicará lo dispuesto en las ordenanzas seccionales correspondientes.*

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la primera consulta, se concluye que los Cuerpos de Bomberos del país, los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, Metropolitanos y Provinciales, los ciudadanos, así como las demás entidades del sector público y privado, deben someterse obligatoriamente a lo dispuesto en la Resolución SGR-017-2023, expedida por la Secretaría de Gestión de Riesgos. Esta normativa regula aspectos relativos a la categorización, planificación de la carrera, niveles de gestión, y estructura de puestos y mandos, según lo previsto por los artículos 2 y 7 de dicha resolución.

Respecto de la segunda consulta, se determina que corresponde a los Cuerpos de Bomberos, a través de su Comité de Administración y Planificación, aprobar la estructura organizacional

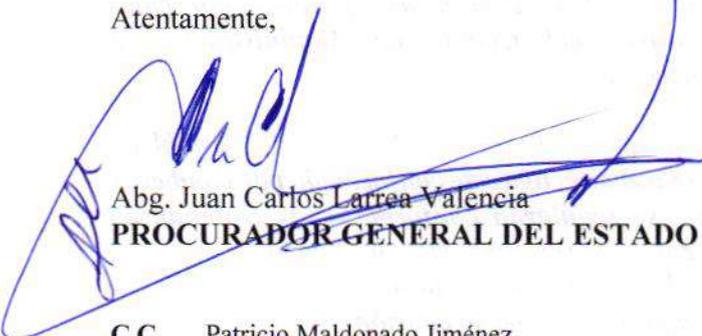
San

institucional, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Resolución SGR-017-2023.

En consecuencia, en torno a las consultas tercera y cuarta, se concluye que es competencia del Comité de Administración y Planificación aprobar la planificación estratégica institucional, la cual incluye el funcionamiento operativo y podrá incorporar el Plan de Carrera de los Cuerpos de Bomberos, de acuerdo con lo previsto en los artículos 281 y 282 del Código Orgánico de Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público (COESCOPE), así como en la normativa interna que para el efecto emita dicho comité.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Patricio Maldonado Jiménez,
Presidente de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas

Jorge Carrillo Tutivén,
Secretario de Gestión de Riesgos

Oficio No. **11994**

Quito, D.M., **26 JUN 2025**

Doctor
Ricardo Wladimir Morales Vela
DEFENSOR PÚBLICO GENERAL
DEFENSORÍA PÚBLICA DEL ECUADOR
Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. DP-DPG-2024-0735-O, de 19 de septiembre de 2024, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿Aplica el Régimen de rehabilitación (contenido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Servicio Público) relativo a la devolución por indemnización o compensación económica recibida por parte de quien vaya a ostentar alguno de los cargos que no pertenezcan a las carreras de la Función judicial (sic) según lo previsto en los artículos 42 y 43 del Código Orgánico de la Función Judicial?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

- 1.1. A fin de contar con mayores elementos de análisis, con oficios Nos. 08756 y 08757, de 24 de septiembre de 2024, esta Procuraduría requirió el criterio jurídico institucional al Consejo de la Judicatura (en adelante, “CJ”) y al Ministerio del Trabajo (en adelante, “MDT”). Con oficio No. 09021, de 10 de octubre de 2024, se insistió en el requerimiento de criterio institucional dirigido al CJ.
- 1.2. El MDT atendió el requerimiento formulado mediante oficio No. MDT-SN-2024-0771-O, de 4 de octubre de 2024, ingresado al correo institucional de este organismo el mismo día. Por otra parte, el CJ contestó con Oficio-CJ-DG-2024-1737-OF, de 15 de noviembre de 2024, ingresado el 19 del mismo mes y año y suscrito por el Director General del CJ, al que se adjuntó el criterio del Director Nacional Jurídico, contenido en Memorando-CJ-DNJ-2024-1759-M, de 14 de noviembre de 2024.
- 1.3. El informe jurídico, contenido en memorando No. DP-DASJ-2024-0387-M, de 18 de septiembre de 2024, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica de la Defensoría Pública, citó los artículos 61 número 7, 82, 176, 192, 208, 228 y 229 de la



11887

Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 14, 17 y 83 letra d) de la Ley Orgánica del Servicio Público² (en adelante, “LOSEP”); 42, 43, 77 y 136 del Código Orgánico de la Función Judicial³ (en adelante, “COFJ”); y, sobre la base normativa previamente citada, expuso y concluyó lo siguiente:

“ANÁLISIS

De la revisión de las normas transcritas, resulta necesario tener en cuenta que por norma constitucional la designación de la primera autoridad de los órganos autónomos de la Función Judicial, es un servidor designado por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), después del respectivo concurso de méritos y oposición y posesionado por la Asamblea Nacional. La persona que sea designada por el CPCCS asume la función de la máxima autoridad por un determinado período, conforme se encuentra establecido en la Constitución de la República. Estas dignidades se encuentran catalogados dentro del Nivel Jerárquico Superior.

Por otro lado es indispensable tener en cuenta que la naturaleza del cargo de estas autoridades, así como de otros servidores judicial expresamente definidos en la normativa, no puede ser encasillada dentro de las carreras de la función judicial, por expresa disposición del artículo 42 del Código Orgánico de la Función Judicial.

(...)

Ahora bien, teniendo como premisas que, los mentados funcionarios no pertenecen a ninguna de las carreras de la Función Judicial, tampoco le sería aplicable de forma subsidiaria la Ley Orgánica de Servicio Público, en la medida que conforme el contenido del segundo inciso del artículo 43 del Código Orgánico de la Función Judicial, únicamente prevé la subsidiariedad para quienes se encuentren bajo alguno de los regímenes de carrera, como sería el caso de la Carrera Administrativa de los servidores de la Función Judicial, conforme el inciso tercero del artículo 136 del COFJ.

Esta situación jurídica también se verifica en el régimen del servicio público, toda vez que por disposición expresa del literal d) del artículo 83 de la Ley Orgánica de Servicio Público la primera autoridad de la Defensoría Pública también se encuentra excluido del sistema de carrera administrativa general contemplada en dicho cuerpo normativo.

(...)

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

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

³ COFJ, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 9 de marzo de 2009.



Un antecedente claro aplicable al caso es el emitido en el Oficio No. MDT-MDT-2021-0348-O de 11 de junio de 2021 suscrito por el Ministro de Trabajo en el que absuelve una consulta para los vocales del Consejo de la Judicatura que por disposición expresa de las normativas aquí analizadas, no pertenecen a ninguna carrera de la Función Judicial, ni administrativa del régimen de servicio público general, y en la que absuelve que a estos funcionarios no le es aplicable la Ley Orgánica de Servicio Público, ni tampoco las inhabilidades previstas en el artículo 77 del Código Orgánico de la Función Judicial.

CONCLUSIÓN:

Los cargos establecidos en el inciso tercero del artículo 42 del Código Orgánico de la Función Judicial, excluye de forma expresa a los distintos tipos de carrera judicial a las máximas autoridades de los órganos autónomos que comprenden la Función Judicial, de igual manera estas autoridades se encuentran expresamente excluidas de la carrera administrativa conforme lo prevé el literal d) del artículo 83 de la LOSEP, en ese sentido dichas primeras autoridades de la Función Judicial que no forman parte de ninguna carrera, no le es aplicable el régimen de inhabilidades y rehabilitaciones previstas en la Ley Orgánica de Servicio Público para los servidores de la carrera administrativa y de manera subsidiaria a los servidores de carrera administrativa de estos entes autónomos previstas en el Código Orgánico de la Función Judicial; por lo tanto no le sería exigible la obligación de devolver los valores recibidos por indemnización o compensación económica para reingresar al sector público conforme lo establecido en el artículo 14 de la Ley Orgánica de Servicio Público.”

1.4.El MDT citó, además de las normas invocadas por el consultante, los artículos 3 de la LOSEP, 1, 10, 11 y 15 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público⁴ (en adelante, “RGLOSEP”), y expuso lo siguiente:

“2.- ANÁLISIS NORMATIVO Y PRONUNCIAMIENTO:

(...)

Ahora bien, de la revisión del Oficio de petición de la Defensoría Pública del Ecuador, así como del criterio jurídico de esa Institución se desprende que la consulta está enfocada para conocer si un servidor público excluido de las diversas carreras de la Función Judicial, es decir, los que se señalan en el último inciso del Art. 42 del COFJ, detallados en el párrafo precedente que hubiere recibido indemnización o compensación económica por retiro voluntario, venta de renuncia y otras figuras similares, debe o no, aplicar el proceso de rehabilitación establecido en la Ley Orgánica del Servicio Pública previo a su reingreso al sector público.

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

En razón de lo expuesto y conforme a los términos de la consulta planteada por la Defensoría Pública del Ecuador, el proceso de rehabilitación determinado en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Servicio Público así como en la Norma para el Registro y Rehabilitación de Prohibiciones, Inhabilidades e Impedimentos Legales para Desempeñar Cargo Público, respecto a la devolución por indemnización o compensación económica recibida por parte de quien vaya a ostentar alguno de los cargos que no pertenezcan a las carreras de la Función Judicial según lo previsto en los artículos 42 y 43 del Código Orgánico de la Función Judicial, si les es aplicable a los servidores detallados en el último inciso del Art. 42 del COFJ, por cuanto los mismos al no pertenecer a ninguna de las carreras de la Función Judicial y por lo mismo al régimen laboral del COFJ, pertenecen al régimen de la LOSEP, por lo dispuesto en el Art. 3, numeral 1 de la señalada Ley Orgánica del Servicio Público” (énfasis añadido).

De otra parte, en referencia a su petición de copia del Oficio No. MDT-MDT-2021-0348-O de 11 de junio de 2021 (adjunto) y que es mencionado en el informe jurídico de la Defensoría Pública del Ecuador, es fundamental resaltar que el documento en cuestión no refleja el criterio de la actual administración, además de que ha sido objeto de acciones jurisdiccionales. Finalmente, este Ministerio solicita, que el criterio vinculante que va a ser emitido por parte de la Procuraduría General del Estado sea remitido a esta Cartera de Estado” (énfasis añadido).

1.5.El criterio jurídico del CJ concluyó lo siguiente:

“Toda vez que, el artículo 83, literal d) de la Ley Orgánica del Servicio Público delimita de manera expresa la aplicación de dicha normativa a los servidores judiciales de carrera y de aquellos que no pertenecen a las carreras de la Función Judicial, se puede concluir que el artículo 14 de la referida Ley no les sería aplicable dado el reconocimiento de la naturaleza especial de esta función, la cual exige un tratamiento normativo particular y diferenciado del resto de la administración pública, tal como lo consagran los artículos 42 y 43 del Código Orgánico de la Función Judicial.

V. CONCLUSIÓN. -

De conformidad con todo lo antes expuesto, y de conformidad con lo previsto en los artículos 42 y 43 del Código Orgánico de la Función Judicial, sobre la pregunta concretamente formulada se concluye que el artículo 14 de la Ley Orgánica de Servicio Público, no sería aplicable a quienes vayan a ostentar cargos que no pertenecen a las carreras de la Función Judicial, en concordancia a lo establecido en el artículo 83 literal d) de la Ley Orgánica del Servicio Público que expresamente excluye de su aplicabilidad a los que no pertenecen a la carrera judicial”.

1.6. De los criterios jurídicos previamente citados se observa que la Defensoría Pública y el MDT difieren. Así, la Defensoría y el CJ consideran que no es exigible la devolución de indemnizaciones o compensaciones económicas percibidas por un ex servidor público que reingresa a un cargo excluido de las carreras de la Función Judicial, como es el caso de la máxima autoridad de la Defensoría, y tampoco le son aplicables las inhabilidades ni el procedimiento de rehabilitación para el reingreso previsto por la LOSEP y su reglamento.

Por el contrario, el MDT expresa que el proceso de rehabilitación para el reingreso al servicio público, regulado por el artículo 14 de la LOSEP, y específicamente la devolución de los valores percibidos por un ex servidor público con motivo de su cesación por las figuras previstas en esa norma, es aplicable a los servidores que reingresen a cargos que no pertenezcan a las carreras de la Función Judicial, por estar incluidos en el ámbito de aplicación de la LOSEP.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Regímenes jurídicos aplicables a los servidores públicos; y, ii) Regulaciones sobre reingreso al servicio público.

2.1. Regímenes jurídicos aplicables a los servidores públicos. -

De acuerdo con el primer inciso del artículo 229 de la CRE, son servidores públicos *“todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público”*. Idéntica previsión consta en el artículo 4 de la LOSEP.

Respecto de la Función Judicial, el artículo 177 de la CRE prevé que se compone de órganos jurisdiccionales, administrativos, auxiliares y autónomos, y precisa que la ley determinará su estructura, funciones, atribuciones, competencias y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia. El artículo 178 de la CRE señala que *“La Defensoría Pública y la Fiscalía General del Estado son órganos autónomos de la Función Judicial”*, lo cual es reiterado por el artículo 191 ibidem respecto de la Defensoría Pública.

Por su parte, el artículo 3 de la LOSEP incluye en el ámbito de su aplicación a *“1. Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial (...)”* (énfasis añadido).

Luego, el tercer inciso posterior al numeral 4 del artículo 3 de la LOSEP se refiere a servidores públicos sujetos a regímenes jurídicos especiales, entre ellos *“el personal de carrera judicial”*, previendo que se regirán *“por sus leyes específicas y subsidiariamente por esta ley en lo que fuere aplicable”* (énfasis añadido).



Sobre el ingreso a las carreras en la Función Judicial, el artículo 170 de la CRE dispone que “(...) *se observarán los criterios de igualdad, equidad, probidad, oposición, méritos, publicidad, impugnación y participación ciudadana*”. En el contexto del sistema de carrera, el segundo inciso del mismo artículo impone al Estado el deber de garantizar la profesionalización de los servidores judiciales mediante el establecimiento de “*condiciones indispensables para la promoción y permanencia en la carrera judicial*”.

De su parte, el artículo 35 del COFJ establece que las carreras de la Función Judicial, “*constituyen un sistema mediante el cual se regula el ingreso, formación y capacitación, promoción, estabilidad, evaluación, régimen disciplinario y **permanencia en el servicio dentro de la Función Judicial***”, y el artículo 42 ibidem detalla y diferencia los sistemas de carrera a los que pertenecen los servidores de la Función Judicial.

Por otra parte, en relación a las primeras autoridades de los órganos autónomos de la Función Judicial, esto es la Defensoría Pública y la Fiscalía General, los artículos 192 y 196 de la CRE, respectivamente, establecen los requisitos específicos aplicables para la designación de dichas autoridades, así como el periodo durante el cual ejercerán sus funciones. Adicionalmente, tales servidores son designados por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, de conformidad con el número 11 del artículo 208 de la CRE.

A lo expuesto corresponde agregar que, de conformidad con el inciso final del artículo 42 del COFJ, las primeras autoridades de los órganos autónomos de la Función Judicial, entre otras autoridades judiciales expresamente incluidas en esa norma, no pertenecen a ninguna de las carreras de la Función Judicial, lo que guarda armonía con la letra d) del artículo 83 de la LOSEP, que también excluye del sistema de carrera a dichos servidores públicos.

No obstante, es pertinente considerar que el inciso final del mencionado artículo 83 de la LOSEP expresamente dispone que “*Lo establecido en los **capítulos 2 y 3 del Título II de esta ley será de observancia obligatoria bajo todos los regímenes previstos en la misma***” (énfasis añadido), lo que incluye a las regulaciones relacionadas con el reingreso.

Así, respecto del reingreso al servicio público, el artículo 14 de la LOSEP, reformado mediante la Ley Orgánica de Integridad Pública⁵, establece las condiciones para el reingreso, así como las excepciones aplicables. Dicha norma está ubicada en el Capítulo 2 “*Del nepotismo, inhabilidades y prohibiciones*”, del Título II “*De las servidoras y los servidores públicos*”, de la LOSEP; y, por lo tanto, es de observancia obligatoria bajo todos los regímenes de servicio público, según el tenor del mencionado inciso final del artículo 83 de la LOSEP.

De lo expuesto se desprende que: *i)* todas las personas que ejerzan funciones en organismos y dependencias del sector público, incluidas las primeras autoridades de los órganos autónomos de la Función Judicial, son servidores públicos; *ii)* el ejercicio de

⁵ Ley Orgánica de Integridad Pública, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 68, de 26 de junio de 2025.

funciones públicas se sujeta a varios regímenes jurídicos; *iii*) la LOSEP incluye expresamente en su ámbito de aplicación a la Función Judicial. Dicha norma establece inhabilidades y prohibiciones generales para el ejercicio de cargos en el sector público, entre ellas las relacionadas con el reintegro; *iv*) las primeras autoridades de los órganos autónomos de la Función Judicial son servidores públicos excluidos del sistema de carrera; su selección y designación corresponde al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

2.2. Regulaciones sobre reintegro al servicio público. -

El reintegro al servicio público es materia regulada por el artículo 8 del Mandato Constituyente No. 2,⁶ así como por el artículo 14 de la LOSEP, sobre cuya aplicación trata la consulta.

El artículo 14 de la LOSEP, conforme se examinó en el acápite anterior, es una norma de aplicación general. Así, el referido artículo indica lo siguiente:

*“Art. 14.- Condiciones para el reintegro al sector público.- Quien hubiere sido indemnizado por efecto de la supresión de puesto **no podrá reintegrarse al sector público bajo la modalidad de nombramiento permanente, durante el periodo de 5 años contados desde la fecha en que se produjo su separación. Podrá hacerlo en cualquier tiempo siempre que devuelva el monto de la indemnización, menos lo devengado.***

La misma condición de reintegro a la administración pública se aplicará para quien hubiere recibido compensación económica por retiro voluntario, compra de renuncia con indemnización y otras figuras similares.

En lo relacionado a los descuentos, suspensiones y límites de pago de pensiones, se estará a lo dispuesto en las leyes de seguridad social respectivas” (énfasis añadido).

Por su parte, el número 2 del artículo 14 del RGLOSEP, norma que establece los requisitos para la rehabilitación de las personas impedidas de reintegrarse, dispone: “2. **Cuando sea procedente, certificado de haber devuelto los valores correspondientes de la indemnización, emitido por la institución que los recibió, o copia certificada de la declaración patrimonial juramentada de la cual conste el respectivo convenio de pago”** (énfasis añadido).

Del análisis jurídico efectuado se aprecia que: *i*) el ejercicio de funciones públicas se sujeta, en principio, a varios regímenes jurídicos, el general previsto por la LOSEP y los especiales, entre ellos el previsto por el COFJ para los servidores de carrera de la Función Judicial; *ii*) las máximas autoridades de los órganos autónomos de la Función Judicial son servidores públicos sujetos a periodo. Dichas autoridades no deben incurrir en

⁶ Mandato Constituyente No. 2, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 261 de 28 de enero de 2008.



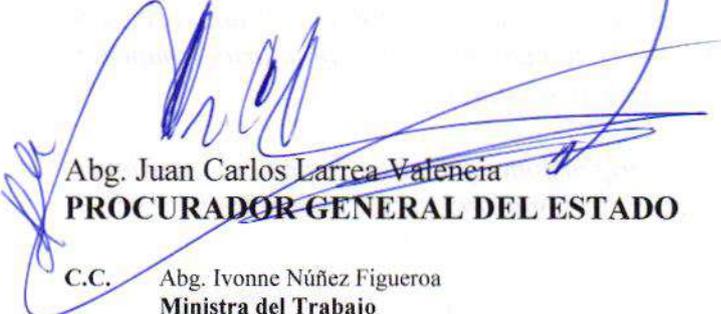
inhabilidades generales para el desempeño de funciones públicas, de conformidad con el inciso final del artículo 83 de la LOSEP; y, iv) no podrá reingresar al sector público, bajo **la modalidad de nombramiento permanente** (durante el periodo de 5 años contados desde la fecha en que se produjo su separación) la persona que haya sido indemnizada con supresión de puesto, compensación económica por retiro voluntario, compra de renuncia con indemnización y otras figuras similares. Sin perjuicio de lo anterior, esta persona podrá hacerlo en cualquier tiempo siempre que devuelva el monto de la indemnización, menos lo devengado.

3. Pronunciamiento. -

Del análisis jurídico realizado se concluye que la inhabilidad de reingreso que regulada en el artículo 14 es aplicable **únicamente** para aquellas personas que pretendan volver al sector público bajo la modalidad de nombramiento permanente. Por lo tanto, la misma no es oponible a quien vaya a ostentar alguno de los cargos que no pertenezcan a las carreras de la Función judicial.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Abg. Ivonne Núñez Figueroa
Ministra del Trabajo

Abg. Jorge Mauricio Maruri Vecilla
Director General del Consejo de la Judicatura

Oficio No. 12011

Quito D.M., 27 de junio de 2025

Señor
Aquiles Álvarez Henriques
Alcalde
**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
GUAYAQUIL**
En su despacho.

De mi consideración:

Mediante oficio No. AG-AAA-2025-03067, de 5 de junio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se presentó la siguiente consulta:

“En aplicación del artículo 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ¿se puede incorporar en los contratos administrativos para la prestación de servicios públicos una cláusula que prevea un mecanismo de reajuste proporcional del valor total del contrato, basado en la variación real y comprobada del volumen de toneladas métricas efectivamente recolectadas o dispuestas, considerando la naturaleza variable de este tipo de servicios y con el fin de garantizar la continuidad del servicio durante el plazo originalmente previsto?”

Frente a dicha consulta, este organismo manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y los documentos adjuntos se desprende que:

Mediante oficio No. 11634, de 28 de mayo de 2025, este organismo solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guayaquil (en adelante “GADM Guayaquil”) que las consultas inicialmente planteadas en los oficios No. AG-AAA-2025-02756 y No. AG-AAA-2025-02814, ingresados en la Dirección Regional 1 de esta institución el 21 y 26 de mayo, respectivamente, sean reformuladas de manera que traten sobre la aplicación general de normas jurídicas. Asimismo, se requirió la remisión del informe jurídico suscrito por el Procurador Síndico respecto del objeto de la consulta. Este requerimiento fue atendido con el oficio citado al inicio del presente escrito.

El informe jurídico adjunto, contenido en oficio No. DAJ-2025-3845, de 4 de junio de 2025, suscrito por el Procurador Síndico Municipal del GADM Guayaquil, se fundamentó en el MEMORANDO-MIMG-DGCP-2025-774, de 3 de junio de 2025. En dicho memorando, el Director General de Compras Públicas de la referida entidad citó los artículos 31 y 314 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 23 y 87 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública² (en adelante “LOSNCP”); 346 del Código Orgánico Integral Penal³ (en adelante “COIP”); y, 32 de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor⁴ (en adelante “LODC”), con base en los cuales concluyó:

“III

CRITERIO JURÍDICO DE LA PROCURADURÍA SÍNDICA MUNICIPAL

En virtud del principio constitucional de continuidad de los servicios públicos, previsto en el artículo 314 de la Constitución de la República del Ecuador, la Administración Pública tiene el deber de garantizar su prestación ininterrumpida, especialmente cuando se trata de servicios esenciales como el saneamiento ambiental. De igual manera, el principio de equilibrio económico-financiero de los contratos administrativos, reconocido en la doctrina y la jurisprudencia constitucional, impone la obligación de preservar las condiciones económicas inicialmente pactadas, evitando que las partes —y en particular el contratista— asuman cargas desproporcionadas derivadas de circunstancias imprevistas y sobrevinientes que alteren sustancialmente las condiciones de ejecución.

En este contexto, y considerando la naturaleza variable de la demanda de servicios públicos como la recolección de desechos sólidos, que puede fluctuar por factores demográficos o sociales, se estima jurídicamente viable la incorporación en los contratos administrativos de cláusulas de reajuste económico proporcional. Dichas cláusulas permitirían adaptar el valor del contrato a la variación real y comprobada en el volumen de toneladas métricas recolectadas o dispuestas, bajo estrictos parámetros de razonabilidad, control y verificación, sin afectar la planificación ni constituir una modificación contractual en los términos restringidos por el artículo 87 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Por tanto, atendiendo al mandato constitucional de garantizar la eficacia, calidad y continuidad en la prestación de los servicios públicos, así como al principio de seguridad jurídica y equilibrio contractual, resulta jurídicamente procedente, en aplicación del artículo 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la inclusión de mecanismos de reajuste proporcional en los contratos de prestación de servicios públicos. Este mecanismo contribuiría a asegurar la sostenibilidad financiera de la

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

² LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.

³ COIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero de 2014.

⁴ LODC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 116 de 10 de julio de 2000.

contratación y la protección del interés general, cumpliendo además con las facultades de regulación, adaptación y control reconocidas a la Administración Pública por la Corte Constitucional". (Lo subrayado me corresponde).

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender la consulta, este organismo solicitó, mediante oficios No. 11778 y No. 11779, de 9 de junio de 2025, los criterios jurídicos del Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante "SERCOP") y de la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante "AME"), respectivamente. No obstante, hasta la presente fecha, no se ha recibido respuesta por parte de dichas entidades.

2. Análisis. -

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en la consulta, el análisis desarrollará los siguientes puntos: *i)* documentación técnica preparatoria en la contratación pública; y, *ii)* el reajuste de precios en contratos administrativos bajo el sistema de precios unitarios.

2.1. Documentación técnica preparatoria en la contratación pública. -

El artículo 41 del RGLOSNCPP clasifica cuatro fases dentro de los procedimientos de contratación pública: preparatoria, precontractual, contractual o de ejecución de contrato y de evaluación.

Referente a la fase preparatoria, el artículo 42 del RGLOSNCPP dispone que el órgano administrativo requirente *"realizará la identificación específica, detallada, clara y concreta de la necesidad de contratación"*. Esta necesidad, de acuerdo con el artículo 44 ibidem, deberá incluir un *"análisis de beneficio, eficiencia o efectividad, considerando la necesidad y la capacidad institucional instalada, lo cual se plasmará en el informe de necesidad de contratación"*.

Complementariamente, el inciso primero del artículo 23 de la LOSNCPP exige que, antes de iniciar un procedimiento precontractual, y según la naturaleza de la contratación, la entidad *"deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes"*, los cuales deberán estar vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad (lo subrayado me corresponde).

En concordancia, el inciso primero del artículo 46 del RGLOSNCPP agrega que, de acuerdo con la naturaleza de la contratación, la entidad contratante deberá contar con los *"estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas o términos de referencia, análisis de precios unitarios -APUS- de ser el caso", así como el "presupuesto referencial" y*

demás información necesaria para la contratación, debidamente aprobados por las instancias correspondientes, vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad, según corresponda (lo subrayado me corresponde).

En este contexto, el numeral 27 del artículo 6 de la LOSNCP⁵ define el presupuesto referencial como el: “Monto del objeto de contratación determinado por la Entidad Contratante al inicio de un proceso precontractual” (lo subrayado me corresponde). Así mismo, el artículo 24 de la LOSNCP y el artículo 54 disponen que debe existir certificación de disponibilidad presupuestaria para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación, incluyendo la identificación de las partidas presupuestarias respectivas.

El artículo 51 del RGLOSNCP establece la obligación de contar con las especificaciones técnicas, o términos de referencia, definidos como *“las condiciones específicas bajo las cuales se desarrollará la consultoría o se prestarán los servicios”*. Dichos términos deben incluir, como mínimo, los aspectos señalados en el numeral 3 del artículo 53 del RGLOSNCP:

“3. Los términos de referencia para la contratación de servicios incluidos los de consultoría contendrán obligatoriamente los siguientes aspectos:

- a) Antecedentes;*
- b) Objetivos;*
- c) Alcance;*
- d) Metodología de trabajo;*
- e) Información que dispone la entidad;*
- f) Productos o servicios esperados;*
- g) Plazo de ejecución: parciales y/o total;*
- h) Personal técnico/equipo de trabajo/recursos; y,*
- i) Forma y condiciones de pago.”*

Sobre este punto, la Procuraduría General del Estado ha señalado en el oficio No. 05028, de 28 de diciembre de 2023, que:

“Vale precisar que las disposiciones citadas imputan a la entidad contratante con la obligación de disponer de ‘todos los documentos técnicos’ que hayan servido para justificar la contratación. Si bien no enumera taxativamente qué documentos son necesarios para cada caso, enfatisa en que deben ser lo suficiente para respaldar plenamente la adquisición de dichos bienes y servicios.”

⁵ Conforme a las reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicadas en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 68 de 26 de junio de 2025, el artículo 6 de dicha ley fue reformado y ahora se establece que el Reglamento General de la Ley contendrá las definiciones que consideren necesarias para el normal flujo y seguridad jurídica en el desarrollo de las contrataciones.

Por tanto, es la entidad contratante quien tiene responsabilidad de producir, solicitar y recabar los documentos técnicos que considere conducentes y adecuados para respaldar la contratación y el régimen adoptado, a la luz de las circunstancias particulares del bien o servicio requerido”.

Adicionalmente, el SERCOP, como órgano rector del Sistema Nacional de Contratación Pública, conforme el artículo 10 numeral 8 de la LOSNCP, está facultado expedir *“modelos obligatorios de documentos precontractuales y contractuales, aplicables a las diferentes modalidades y procedimientos de contratación pública”*, en concordancia con lo determinado en los artículos 27 ibídem y 55 del RGLOSNCP (lo subrayado me corresponde).

Entre los modelos de uso obligatorio, se encuentran los pliegos los cuales, de conformidad con el numeral 24 del artículo 7 de la LOSNCP, son *“Documentos precontractuales elaborados y aprobados para cada procedimiento, que se sujetarán a los modelos establecidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública”*. Respecto de estos documentos, el artículo 31 de la LOSNCP señala: *“Los Pliegos contendrán toda la información requerida para participar en un proceso de provisión de obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría. Los Pliegos contendrán toda la información técnica, económica y legal requerida en un proceso como planos, estudios, especificaciones técnicas, condiciones económicas, legales y contractuales”* (lo subrayado me corresponde).

De las normas citadas se observa que: *i)* al inicio de un procedimiento de contratación pública, la entidad contratante debe contar con los estudios completos que incluya la formulación del presupuesto referencial, la certificación de disponibilidad presupuestaria, especificaciones técnicas o términos de referencia, y en general toda la documentación técnica pertinente que justifique la contratación; *ii)* el SERCOP es la entidad encargada de emitir los modelos obligatorios de documentos precontractuales y contractuales, aplicables a las diferentes modalidades y procedimientos de contratación pública; *iii)* los términos de referencia y pliegos, principalmente, constituyen el marco fundamental bajo el cual se efectuará la participación de oferentes y su calificación, así como posteriormente determinará las condiciones técnicas y legales de ejecución contractual.

2.2. El reajuste de precios en contratos administrativos bajo el sistema de precios unitarios. -

Mediante oficio No. 00986, de 16 de febrero de 2023, la Procuraduría abordó el análisis jurídico los contratos administrativos suscritos al amparo de la LOSNCP y la aplicabilidad de la figura del reajuste de precios en los siguientes

términos:

*“El artículo 1561 del Código Civil⁶ (en adelante ‘CC’) prevé que: ‘**Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales**’, en tanto que, el artículo 1562 ibídem prescribe que: ‘**Los contratos deben ejecutarse de buena fe, y por consiguiente obligan, no sólo a lo que en ellos se expresa, sino a todas las cosas que emanan precisamente de la naturaleza de la obligación**’, o que, por la ley o la costumbre, pertenecen a ella. (Énfasis corresponde al texto original).*

Por su parte, el artículo 125 del Código Orgánico Administrativo⁷ (en adelante ‘COA’) define al contrato administrativo como un acuerdo de voluntades, en el que intervienen dos o más sujetos, ‘de los cuales uno ejerce una función administrativa’. Respecto al régimen jurídico aplicable, dicho artículo prevé que: ‘Los contratos administrativos se rigen por el ordenamiento jurídico específico en la materia’, efectuando en consecuencia un reenvío a la LOSNCP.

El artículo 1 de la LOSNCP, al contemplar su objeto y ámbito señala que dicha ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante ‘SNCP’) y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la ‘adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría’, que realicen, entre otros, ‘1. Los Organismos y dependencias de las Funciones del Estado’.

(...) Con relación al sistema de reajuste de precios de los contratos de adquisición de bienes o de prestación de servicios, cuya forma de pago corresponda al sistema de precios unitarios, el artículo 82 de la LOSNCP, objeto de su consulta, establece como regla general, que: ‘se sujetarán al sistema de reajuste de precios de conformidad con lo previsto en el Reglamento a esta Ley’. En este contexto, el artículo 267 del RGLOSNC⁸, en su inciso segundo⁹ adiciona:

‘En todo caso, la aplicación del sistema de reajuste de precios se basará en aplicación del principio del equilibrio económico de los contratos, siempre que se demuestren causas ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación contractual y que las mismas no pudieron ser previstas al momento de la suscripción del contrato’ (el resaltado corresponde al texto original).

⁶ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

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

⁸ RGLOSNC, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 87 de 20 de junio de 2022.

⁹ Previo a la vigencia del artículo 126 del RGLOSNC como consta en la cita, el artículo 126 del derogado RGLOSNC que fue publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 588 de 12 de mayo de 2009 y derogado por la Disposición Derogatoria Única del vigente RGLSNCP, tenía un único inciso que señalaba: “Art. 126.- Sistema de reajuste.- Los contratos de ejecución de obras, adquisición de bienes o de prestación de servicios a que se refiere la Ley, cuya forma de pago corresponda al sistema de precios unitarios, se sujetarán al sistema de reajuste de precios previsto en este capítulo. En consecuencia, aquellos contratos, cuya forma de pago no corresponda al sistema de precios unitarios no se sujetará al sistema de reajuste previsto en este capítulo”.

(...) De lo manifestado se desprende que: i) los contratos en general, y el contrato administrativo en particular, constituyen ley para las partes y deben ejecutarse de buena fe; ii) los contratos administrativos se rigen por un ordenamiento jurídico especial, contenido en la LOSNCP, su reglamento y las resoluciones del SERCOP; y, iii) el reajuste de precios tiene por finalidad velar por la aplicabilidad del principio de equilibrio económico financiero del contrato y constituye la regla general para los contratos cuya forma de pago corresponde al sistema de precios unitarios, siempre que se demuestren causas ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación contractual y que las mismas no pudieron ser previstas al momento de la suscripción del contrato” (el énfasis me pertenece).

En este marco, el artículo 268 del RGLOSNC, ubicado en la Sección Segunda “Del Reajuste de Precios” del Capítulo II sobre los requisitos y forma de los contratos, define al sistema de precios unitarios como aquel susceptible de “desagregar los rubros o componentes que conforman una obra, un bien o un servicio” de manera que los rubros o componentes “se descompongan y determinen los costos directos e indirectos”. Señala además que: “los contratos cuya forma de pago se sujeten al sistema de precios unitarios son aquellos en los cuales los pagos se efectúan por las cantidades de rubros o componentes efectivamente ejecutados o utilizados, al costo unitario que conste en el análisis de precios unitarios que se traslade a una tabla de cantidades y precios”; en caso de no ser posible dicha descomposición de componentes, la forma de pago “no corresponderá al sistema de precios unitarios” (el subrayado me corresponde).

Adicionalmente, el artículo 281 del RGLOSNC, respecto del reajuste en contratos de prestación de servicios no relacionados con consultoría –objeto de la consulta analizada– dispone que:

“Art. 281.- Reajuste en contratos de prestación de servicios que no sean de consultoría.- En los contratos de prestación de servicios que no sean de consultoría sujetos a la Ley y cuya forma de pago corresponda al sistema de precios unitarios, se estipularán la fórmula o fórmulas de reajuste de precios, sobre la base de los componentes del servicio, las mismas que serán elaboradas por la propia entidad, siguiendo igual procedimiento que para el contrato de ejecución de obra” (el subrayado me pertenece).

Complementariamente, el artículo 270 del mismo Reglamento dispone la obligación de que el contrato incluya “la o las fórmulas aplicables al caso con sus respectivas cuadrillas tipo, que se elaborarán sobre la base de los análisis de precios unitarios de la oferta adjudicada”. En su inciso segundo, agrega

“Constarán como componentes principales aquellos que, independientemente o agrupados según lo previsto en los pliegos, tengan mayor incidencia en el costo

total de la obra, su número no excederá de diez. Sin embargo, si la totalidad de componentes no alcanzara a esta cifra, se podrá considerar como principales a todos”.

En conclusión, del análisis normativo se establece que: *i)* el reajuste de precios es aplicable únicamente a contratos cuya forma de pago corresponda al sistema de precios unitarios; *ii)* el objeto contractual debe ser susceptible de desagregación en componentes con costos individualizados; y, *ii)* la tabla de análisis de costos de la oferta adjudicada deberá incorporarse al contrato, de manera que se establezca la fórmula de reajuste aplicable cuando exista variaciones en los costos de los componentes de los precios unitarios.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 82 y 87 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, así como en los artículos 267, 268 y 274 de su reglamento general, el reajuste de precios es aplicable a los contratos de servicios públicos cuya forma de pago se sujeta al sistema de precios unitarios, siempre que existan variaciones en los costos de los componentes detallados en dichos precios, originadas por causas ajenas a la voluntad de las partes y que no hayan podido ser previstas al momento de la celebración del contrato.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Edificio Amazonas Plaza
Av. Amazonas N39-123 y Arizaga
+593 2 2941300
www.pge.gob.ec
@PGEcuador

Oficio N° 12036

Quito D.M., 30 JUN 2025

Tecnóloga
Zoila Amelia Idrovo Martinez
Alcaldesa

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
BIBLIÁN**

En su despacho.- 36

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADM CB-A-2025-0380-OE, de 6 de junio de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se formuló la siguiente consulta:

“¿De conformidad con el artículo 30 de la Ley de Minería; un concesionario o condómino minero, que haya adquirido dicho derecho sea por petición directa o sucesión, requiere de algún tipo de autorización a más de las que exige la Ley de Minería y la legislación conexas para el ejercicio pleno del derecho personal en relación a la explotación dentro de su concesión y comercialización de los minerales resultantes, respetando en caso de condóminos mineros, las utilidades que les correspondan en virtud de sus participaciones, una vez cumplidas las obligaciones con el Estado?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y los documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en el memorando No. GADM CB-PS-2025-0364-M, de 6 de julio de 2025, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Biblián (en adelante “GADM Biblián”), citó los artículos 237 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); y los artículos 26, 30, 31 y 49 de la Ley de Minería² (en adelante “LM”). Con base en esta normativa, se concluyó lo siguiente:

“(…) De las precitadas normas queda claro que el derecho que se otorga a un titular minero por medio de una concesión, es un derecho personal, y que por tanto para el ejercicio pleno del mismo no se requiere autorización de terceros que no sean el Estado como propietario de los recursos minerales, por lo que una vez obtenido el derecho

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

² LM, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 517 de 29 de enero de 2009.

*minero a favor de una persona natural jurídica ésta, solo está obligada a cumplir con las autorizaciones que el Estado y sus organismos de control dispongan, **el ejercicio de este derecho personal no estará limitado por terceros quienes crean tener derecho dentro del área concesionada.***

*En virtud de la regulación de la Ley de Minería citada, es criterio de la Procuraduría Síndica Municipal, que un **concesionario minero ostenta un derecho personal**, ya sea porque este derecho le fue directamente otorgado, **ya sea porque ha sucedido en dicho derecho**; por lo que, no requiere de autorización adicional a las que están previstas en la Ley de Minería y la legislación conexas para el ejercicio de este derecho y que podrán entonces los titulares de este tipo de derechos, explotar y comercializar libremente los recursos que resulten de ejercerlo, **respetando, en el caso de tener más de un titular o condómino dentro de una concesión, el porcentaje que le corresponda en la participación de cada título minero una vez cumplidas las obligaciones frente al Estado.**" (énfasis añadido).*

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia sobre la que se trata la consulta, el análisis desarrollará los siguientes puntos: i) Derechos mineros y las autorizaciones para el inicio de actividades; y, ii) Adquisición de derechos mineros por sucesión, así como los derechos y responsabilidades del condómino minero.

2.1. Derechos mineros y autorizaciones para el inicio de actividades. -

El artículo 30 de la LM define a las concesiones mineras como *"un acto administrativo que otorga un título minero, sobre el cual el **titular tiene un derecho personal**, que es **transferible previa la calificación obligatoria de la idoneidad del cesionario de los derechos mineros por parte del Ministerio Sectorial**, y sobre éste se podrán establecer prendas, cesiones en garantía y otras garantías previstas en las leyes, de acuerdo con las prescripciones y requisitos contemplados en la presente ley y su reglamento general"* (énfasis añadido).

A su vez, el artículo 31 ibidem prescribe:

"Art. 31.- Otorgamiento de concesiones mineras.- El Estado otorgará excepcionalmente concesiones mineras a través de un acto administrativo a favor de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, públicas, mixtas o privadas, comunitarias, asociativas y de auto gestión, conforme a las prescripciones de la Constitución de la República, esta ley y su reglamento general.

*El título minero sin perder su carácter personal confiere a su titular el derecho exclusivo a **prospectar, explorar, explotar, beneficiar, fundir, refinar, comercializar y enajenar todas las sustancias minerales** que puedan existir y obtenerse en el área de dicha concesión, haciéndose beneficiario de los réditos económicos que se obtengan de dichos procesos, dentro de los límites establecidos en la presente normativa y luego del cumplimiento de sus obligaciones tributarias, **el concesionario minero solo puede***

ejecutar las actividades que le confiere este títulos una vez cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 26 (...). (Énfasis añadido).

De manera complementaria, el artículo 22 del Reglamento General de la Ley de Minería³ (en adelante “RGLM”) detalla que podrán ser titulares de derechos mineros *“las personas naturales legalmente capaces; aquellos comprendidos en la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria; y, las jurídicas, nacionales y extranjeras, públicas, mixtas o privadas, comunitarias y de autogestión, cuyo objeto social comprenda la realización de actividades mineras en las fases a las que se refiere la Ley de Minería y sus reglamentos”*.

El mismo artículo precisa que:

*“El ejercicio de la calidad de sujetos de derechos mineros está supeditada a la delegación que pueda conferir el Estado a su favor por intermedio del Ministerio Sectorial, **previo el cumplimiento de los procedimientos establecidos en la Ley de Minería y su Reglamento o de los requisitos para el otorgamiento de concesiones mineras en general o bajo regímenes especiales, para la obtención de autorizaciones para instalar y operar plantas de beneficio, fundición o refinación o de procesamiento; para licencia de comercialización; para autorizaciones de libres aprovechamientos de materiales de construcción; y, de permisos para realizar labores de minería artesanal y su correspondiente inscripción en el Registro Minero a cargo de la Agencia de Regulación y Control Minero**”* (énfasis añadido).

En este contexto, los titulares de derechos mineros pueden ser beneficiarios de concesiones mineras, licencias y autorizaciones para actividades determinadas, bajo las cuales deberán cumplir los procesos y requisitos aplicables en cada caso, previstos en la LM, su reglamento y demás normativa inherente a la actividad autorizada.

Respecto de las autorizaciones para iniciar actividades mineras, el artículo 26 de la LM fue abordado por esta Procuraduría en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 09775, de 13 de diciembre de 2024, donde se estableció:

*“(…) Por su parte, la LM en su artículo 26 dispone que, **para ejecutar actividades mineras, se requiere de manera obligatoria actos administrativos motivados y favorables, otorgados previamente por las siguientes instituciones:*** (énfasis añadido).

- ‘a) Del Ministerio del Ambiente, la respectiva licencia ambiental debidamente otorgada;*
- y,*
- b) De la Autoridad Única del Agua, respecto de la eventual afectación a cuerpos de agua superficial y/o, subterránea y del cumplimiento al orden de prelación sobre el derecho al acceso al agua.*

Adicionalmente, el concesionario minero presentará al Ministerio Sectorial una declaración juramentada realizada ante notario en la que exprese conocer que las actividades mineras no afectan: caminos, infraestructura pública, puertos habilitados, playas de mar y fondos marinos; redes de telecomunicaciones; instalaciones militares;

³ RGLM, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 67 de 16 de noviembre de 2009, última reforma el 31 de enero de 2019.



infraestructura petrolera; instalaciones aeronáuticas; redes o infraestructura eléctricas; o vestigios arqueológicos o de patrimonio natural y cultural.

Por otro lado, el mismo artículo antes citado, en su inciso cuarto indica que: *'Si la máxima autoridad del sector minero de oficio o a petición de parte advirtiere que las actividades del solicitante pudieren afectar a los referidos bienes o patrimonio, solicitará la respectiva autorización a la entidad competente, la que deberá emitir su pronunciamiento en el término de treinta días. **De no hacerlo en ese lapso, se entenderá que no existe oposición ni impedimento para el inicio de las actividades mineras, y el funcionario responsable será destituido. Respecto de la emisión de los informes de tales actos administrativos se estará a la aplicación de las normas del procedimiento jurídico administrativo de la Función Ejecutiva.***' (énfasis corresponde al texto original).

Sobre el otorgamiento de la licencia ambiental para las actividades mineras, el primer inciso del artículo 78 de la LM, ubicado en el Capítulo II 'De la preservación del medio ambiente' dentro del Título IV 'De las obligaciones de los titulares mineros', establece que los titulares de derechos mineros, previo a iniciar sus actividades, deben elaborar y presentar 'estudios o documentos ambientales, para prevenir, mitigar, controlar y reparar los impactos ambientales y sociales derivados de sus actividades; estudios o documentos que deberán ser aprobados por la Autoridad Ambiental competente'. Asimismo, previo a la emisión de la autorización administrativa ambiental deberán presentar 'las garantías económicas determinadas en la normativa minero ambiental aplicable'.

Finalmente, el último inciso del artículo ibidem señala que: *'Una vez que los titulares de derechos mineros, **cumplan de manera satisfactoria con los requisitos** establecidos en la normativa aplicable, la aprobación de los documentos, estudios o licencias ambientales, deberán otorgarse en el plazo máximo de seis meses contados a partir de su presentación. **De no hacerlo en ese plazo, se entenderá que no existe oposición ni impedimento para el inicio de las actividades mineras.** El funcionario cuya omisión permitió el silencio administrativo positivo será destituido'* (énfasis corresponde al texto original).

De la normativa previamente analizada podemos manifestar que: i) el Estado administra, regula y controla las actividades que puedan alterar, destruir o afectar la conservación de ecosistemas, o puedan ocasionar la alteración permanente de ciclos naturales; ii) el Estado tiene competencia exclusiva sobre los sectores estratégicos, entre ellos los recursos minerales; iii) el MAATE, de conformidad a sus competencias, clasificará el impacto ambiental de la obra, proyecto o actividad y otorgará el registro ambiental o licencia ambiental correspondiente, autorización que acredita el cumplimiento del debido proceso de regularización y contiene los términos y condiciones para su ejecución; iv) la LM, en su artículo 26, dispone que para ejecutar actividades mineras se requieren dos actos administrativos motivados y favorables: licencia ambiental y autorización de no afectación al derecho de prelación del agua, ambos emitidos por el MAATE; y, si la máxima autoridad del sector minero de oficio o a petición de parte advirtiere que las actividades del solicitante pudieren afectar caminos, infraestructura pública, puertos habilitados, playas de mar y fondos marinos; redes de telecomunicaciones; instalaciones militares; infraestructura petrolera; instalaciones aeronáuticas; redes o infraestructura eléctricas; o vestigios arqueológicos o de patrimonio natural y cultural, solicitará la respectiva autorización a la entidad

competente, la cual deberá emitir su pronunciamiento en el término de treinta días. De no hacerlo en ese lapso, se entenderá que no existe oposición ni impedimento para el inicio de las actividades mineras; y, v) una vez que los titulares de derechos mineros hayan cumplido satisfactoriamente con los requisitos para la obtención de la licencia ambiental, documentos o estudios, se deberán aprobar dentro del plazo máximo de seis meses. En caso de que no se otorgare la licencia ambiental, documentos o estudios dentro del plazo antes indicado, se entenderá que no existe impedimento ni oposición para el inicio de las actividades mineras.”

De acuerdo con el pronunciamiento antes citado, la LM – norma especial de la materia – contempla los actos administrativos que deben ser cumplidos por los titulares de derechos mineros como requisito previo para la ejecución de sus actividades. En complemento, el último inciso del artículo 26 de la misma ley establece que: “*Los Gobiernos Municipales y Metropolitanos, en el ejercicio de sus competencias, mediante ordenanza, deberán regular, autorizar y controlar la explotación de materiales áridos y pétreos*”. En virtud de lo anterior, la explotación de materiales áridos y pétreos se encuentra sujeta a lo dispuesto en la ordenanza municipal que rija para cada jurisdicción, constituyendo esta una exigencia adicional de carácter local que debe observarse de manera obligatoria (para el caso de la explotación de materiales áridos y pétreos).

En consecuencia: i) las concesiones mineras son actos administrativos que otorgan derechos personales para la exploración, explotación, comercialización, entre otros, de sustancias minerales, conforme los términos y condiciones en que haya sido expedido el título minero; y, ii) tanto los titulares como cesionarios de derechos mineros deberán cumplir con las autorizaciones y requisitos establecidos en la LM y demás normativa aplicable.

2.2. Adquisición de derechos mineros por sucesión, derechos y responsabilidades del condómino minero. -

El artículo 603 del Código Civil⁴ (en adelante “CC”) determina que la sucesión por causa de muerte es uno de los modos para adquirir el dominio. En complemento, el artículo 3 de la LM dispone que la normativa civil será aplicable como norma supletoria en materia minera, “*en todo lo que corresponda y no esté expresamente regulado en la presente ley*”.

En este marco, el artículo 125 de la LM regula expresamente la transferencia de derechos mineros por sucesión y establece que los “*derechos mineros en general son susceptibles de cesión y transferencia, previa autorización de la Agencia de Regulación y Control Minero, y de libre transmisibilidad por causa de muerte*”. Para perfeccionar esta transferencia, debe inscribirse “*en el libro correspondiente del Registro Minero a cargo de la Agencia de Regulación y Control Minero; Los derechos de registro se fijarán en el Reglamento General de esta ley*” (énfasis añadido).

En efecto, el literal h) de su artículo 11 del RGLM establece que el Registro Minero contendrá el “**Registro, inscripción y marginación de posesiones efectivas en caso de**

⁴ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.



transmisión de derechos por sucesión por causa de muerte, a efectos de la administración de la concesión". Por su parte, el literal h) del artículo 12 del mismo cuerpo normativo define como uno de los instrumentos objeto de inscripción en el registro minero a las "*Resoluciones mediante las cuales, por vía judicial o notarial, se otorgue la posesión efectiva respecto de derechos mineros de minería artesanal, en casos de transmisión de derechos mineros por sucesión por causa de muerte (...)*" (énfasis añadido).

En lo que respecta al régimen de condominio minero, el artículo 131 de la LM establece que "*(...) se constituye condominio sobre una concesión minera, cuando el Estado otorga el título minero a varias personas naturales que la hayan solicitado mediante una sola petición, sujetándose a las disposiciones pertinentes de esta ley*" (énfasis añadido).

El artículo 26 del Instructivo del Registro Minero de la Agencia de Regulación y Control Minero⁵ (en adelante, "*Instructivo del Registro Minero*") señala que la constitución del condominio minero "*será realizada mediante escritura pública e inscrito en el Registro Minero correspondiente, dentro del término de treinta días a partir de la suscripción*". Asimismo, el inciso segundo de dicha disposición establece que los condóminos deberán designar un procurador común "*mediante escritura pública, y se inscribirá en el Registro Minero correspondiente, dentro del término de treinta días a partir de la suscripción*".

Es importante aclarar que el condominio minero "*no supone la existencia de una compañía legalmente constituida*" y que la responsabilidad de sus condóminos es de carácter solidario "*por las obligaciones emanadas de la titularidad minera que ejercen*", conforme lo dispone el artículo 132 de la LM.

Dado que la LM, su Reglamento y la normativa conexas no regula expresamente sobre la participación de las personas naturales que conforman el condominio minero, resulta aplicable el artículo 1957 del CC, el cual define a la sociedad o compañía como un "*contrato en que dos o más personas estipulan poner algo en común, con el fin de dividir entre sí los beneficios que de ello provengan*." (énfasis añadido).

En este sentido, el artículo 133 de la LM reconoce que los condóminos dedicados a actividades mineras "*gozan de los mismos derechos; tienen las mismas obligaciones que esta Ley establece para los titulares de derechos mineros y pueden asociarse y suscribir todo tipo de contratos mineros con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras*."

De la normativa invocada se desprende lo siguiente: *i)* sí es posible la transmisión de derechos mineros por sucesión por causa de muerte; y, *ii)* el condominio minero goza de los mismos derechos y obligaciones previstos en la LM para los titulares de derechos mineros.

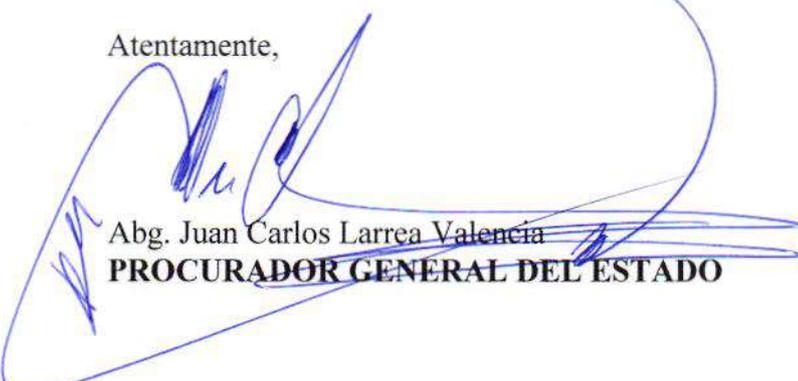
⁵ Instructivo del Registro Minero, publicado en el Registro Oficial No. 904 de 16 de diciembre de 2016.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta formulada, se concluye que, de conformidad con lo dispuesto en el artículos 603 y 1957 del Código Civil; los artículos 26, 49, 50, 125, 131, 132 y 133 de la Ley de Minería; así como los artículos 11 y 12 del Reglamento General de la Ley de Minería, los concesionarios mineros que hayan adquirido tal calidad: *i)* por sucesión por causa de muerte; o, *ii)* otorgamiento directo, deben contar únicamente con la autorización emitida por el Estado – a través de las entidades correspondientes – para el pleno ejercicio de sus derechos personales con relación a la exploración, explotación y comercialización de los recursos minerales. El o los titulares que se beneficien de los recursos mineros en un condominio minero, deberán respetar los derechos de otros condóminos, entregando la parte de los frutos, ganancia o utilidad que legítimamente les corresponde, previo asumir el pago de patentes, regalías mineras y otras tasas.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



www.pge.gob.ec