

## CÁLCULO DE INTERESES Y RESPONSABILIDADES PATRONALES POR APORTES AL IESS DE EDUCADORES COMUNITARIOS O POPULARES

OF. PGE No.: [13761](#) de 06-11-2025

**CONSULTANTE:** MINISTERIO DE EDUCACIÓN

**SECTOR:** ORGANISMOS Y DEPENDENCIAS DE LA FUNCIÓN EJECUTIVA (ART. 225 # 1)

**MATERIA:** EDUCACION SUPERIOR E INTERCULTURAL

**Submateria / Tema:** EDUCADORES COMUNITARIOS

### Consulta(s)

(...) en relación con la aplicación del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, artículo de la Sección I del Capítulo II del Título IV De las Reglas Fiscales:

¿Se debe calcular los intereses de mora, rendimientos, multas y responsabilidades patronales con relación a los educadores comunitarios o populares, en favor de quienes el Ministerio de Educación debe pagar al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, esto es desde el 12 DE OCTUBRE DE 2021, dando cumplimiento con lo previsto en la Disposición Transitoria Primera de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural?

### Pronunciamiento(s)

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con la disposición transitoria cuadragésima tercera de la Codificación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, cuyo texto reproduce las regulaciones contenidas inicialmente en la Disposición Transitoria Primera de la LORLOEI, se desprende que el legislador ya reconoció la existencia de obligaciones patronales previas - determinadas por el IESS - a cargo del Ministerio de Educación respecto de los educadores comunitarios o populares, derivadas de la relación laboral que éstos mantuvieron con dicha cartera de Estado.

De conformidad con los principios de irrenunciabilidad y obligatoriedad de la seguridad social y protección efectiva de los derechos laborales previstos en los artículos 33 y 34 de la Constitución, la existencia de la relación de trabajo genera, por sí misma, la obligación del Estado de garantizar la afiliación y el pago de los aportes al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, con independencia del ingreso al sistema educativo como parte del Magisterio. En consecuencia, la omisión de afiliación no extingue la obligación patronal ni la exonera de los efectos derivados del incumplimiento.

No obstante, la disposición transitoria antes citada estableció un régimen excepcional de regularización, que concedió al Ministerio de Educación, en su calidad de empleador deudor frente al IESS, un plazo determinado para ulteriormente celebrar convenios de purga de mora patronal. Es decir, si el pago se hubiese efectuado dentro del período establecido en la ley, se habrían condonado intereses, configurándose así una remisión condicionada de los recargos previstos en la Ley de Seguridad Social.

En consecuencia, atendiendo al carácter irrenunciable del derecho a la seguridad social, los

intereses, rendimientos y responsabilidades patronales se deben calcular desde el momento en que la obligación de pagar los aportes patronales venció. Así, dichos efectos solo se interrumpen o extinguén respecto de quienes se acogieron y cumplieron íntegramente con el régimen excepcional de remisión previsto en la Disposición Transitoria Primera de la LORLOEI, hoy Transitoria Cuadragésima Tercera de la Codificación de la LOEI. A contrario sensu, al no haberse acogido y cumplido la Disposición Transitoria antes indicada, no es posible la condonación de los intereses.

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.

[Enlace Lexis S.A.](#)

## INSTALACIÓN, QUÓRUM, MAYORÍA ABSOLUTA Y VOTO DIRIMENTE DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL IESS

OF. PGE No.: [13814](#) de 09-11-2025

**CONSULTANTE:** INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL

**SECTOR:** PERSONAS JURÍDICAS PARA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS (ART. 225 # 4)

---

**MATERIA:** ADMINISTRATIVAS

**Submateria / Tema:** QUÓRUM Y MAYORÍA DECISORIA DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL IESS

---

### Consulta(s)

1. ¿La instalación del Consejo Directivo del IESS con la presencia de por lo menos dos (2) de sus miembros es jurídicamente válida para la adopción de decisiones, considerando la antinomia existente entre el artículo 28 reformado (dos de tres miembros) y el artículo 28 numeral 3 (tres miembros)?
2. ¿Cuándo se configura la mayoría absoluta necesaria para la adopción de resoluciones válidas del Consejo Directivo, considerando la posibilidad de sesionar con dos miembros presentes?
3. ¿En qué casos procede la aplicación del voto dirimente por parte del Presidente del Consejo Directivo, de conformidad con la Codificación del Reglamento Interno Sustitutivo de Funcionamiento y Sesiones del Consejo Directivo (Resolución C.D. 615)?
4. ¿Resulta aplicable al Consejo Directivo del IESS el principio establecido por la Procuraduría General del Estado en el Oficio Nro. 11577, conforme al cual el quórum debe calcularse sobre los miembros en funciones y no sobre la totalidad estructural prevista, a fin de garantizar la continuidad institucional y la eficacia administrativa?

### Pronunciamiento(s)

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 20, 26, 28 y Disposición General Única de la Ley de Seguridad Social; 54 y 58 del Código Orgánico Administrativo; 13 y 15 de la Codificación del Reglamento Interno Sustitutivo de Funcionamiento y Sesiones del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social; y, 3 numerales 1, 4 y 5 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, el Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social puede instalarse y sesionar válidamente con la presencia de al menos dos de sus tres miembros, incluido su Presidente, y las decisiones adoptadas en este contexto gozan de plena validez jurídica, de acuerdo con los principios de juridicidad, especialidad y eficacia administrativa.

Respecto de la segunda consulta se concluye que, según el segundo inciso del artículo 28 de la Codificación del Reglamento Interno Sustitutivo de Funcionamiento y Sesiones del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, las decisiones del Consejo Directivo se aprobarán por mayoría absoluta de sus miembros. En virtud de que, según el artículo 28 de la Ley de Seguridad Social, dicho órgano se integra por tres miembros, la mayoría absoluta se configura con dos votos favorables, de conformidad con la regla general establecida en el artículo 8 numeral 2 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, aplicable por analogía en atención al principio de sistematicidad del ordenamiento jurídico.

Respecto de la tercera consulta se concluye que, en atención al segundo inciso del artículo 28 de la Codificación del Reglamento Interno Sustitutivo de Funcionamiento y Sesiones del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, solo en el caso de que persista un empate en la votación realizada en una segunda sesión sobre un mismo punto - es decir, sin haberse alcanzado la mayoría absoluta - el Presidente del Consejo Directivo ejercerá el voto dirimente para resolver la controversia y viabilizar la adopción de la resolución correspondiente, asegurando la continuidad y eficacia del funcionamiento institucional.

Finalmente, respecto de la cuarta consulta, esta Procuraduría considera que la respuesta a la primera consulta ya determina la forma de verificación del quórum necesario para la instalación válida del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, por lo que no resulta necesario un pronunciamiento adicional sobre este aspecto.

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.

## APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES POR COMPETENCIA DESLEAL TRAS LA DEROGACIÓN DE TIPIFICACIONES

OF. PGE No.: [13887](#) de 14-11-2025

CONSULTANTE: SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA ECONOMICA

SECTOR: ORGANISMOS Y DEPENDENCIAS DE LA FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL (ART. 225 # 1)

MATERIA: ADMINISTRATIVAS

Submateria / Tema: PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN MATERIA SANCIONADORA

### Consulta(s)

1. Considerando que el artículo 30, inciso segundo, del Código Orgánico Administrativo (COA) consagra el principio de favorabilidad en materia sancionadora administrativa, se consulta: ¿Dicho principio se limita exclusivamente a la determinación de la sanción, o también resulta aplicable a la tipificación de la conducta infractora? Asimismo, en el supuesto de que una conducta se mantenga como infracción en la nueva norma, pero con modificaciones en su configuración, verbo rector o en la sanción aplicable como ocurre con los artículos 4 parágrafo segundo y 6 de la Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal (LORCCD), que reproduce con ajustes las conductas tipificadas en el artículo 27 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (LORCPM)-, o en el caso de la Disposición Derogatoria Primera de la LORCCD, que deroga la infracción leve prevista en el artículo 78, numeral primero, literal i) de la LORCPM, ¿cómo debe aplicarse el principio de favorabilidad previsto en el artículo 30 del COA frente a estos escenarios normativos?

2. Toda vez que la Disposición Derogatoria Primera de la Ley Orgánica de Regulación contra la Competencia Desleal (LORCCD) derogó los artículos 25, 26 y 27 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (LORCPM) - disposiciones que contenían la tipificación de las conductas infractoras-, y que ahora se encuentran tipificadas en los artículos 4, 5 y 6 de la LORCCD y, considerando que la LORCCD no contempla una disposición general o transitoria que otorgue seguridad jurídica respecto de los procedimientos administrativos en curso o futuros, se consulta: ¿Cuál es la norma sustantiva aplicable para la calificación de las conductas y determinación de las sanciones en los procedimientos administrativos iniciados con posterioridad al 29 de agosto de 2025, fecha de publicación de la LORCCD, cuando los hechos investigados se produjeron con anterioridad a la entrada en vigencia de dicha ley?

### Pronunciamiento(s)

En atención a los términos de la primera consulta, se concluye que, de acuerdo con el artículo 30 del Código Orgánico Administrativo y los artículos 4, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Regulación Contra la Competencia Desleal, el principio de favorabilidad en materia administrativa sancionadora comprende tanto la determinación de la sanción como la tipificación de la conducta infractora y la imposición de la sanción.

En consecuencia, si las normas actuales son más favorables para el administrado, se deben de

aplicar éstas a pesar de que el cometimiento de la infracción haya ocurrido con una norma anterior; y, a contrario sensu, si las que se encontraban vigentes al momento del cometimiento de la infracción eran más favorables, se deberán aplicar éstas. Así, las normas sancionadoras podrán aplicarse retroactivamente sólo cuando resulten más favorables al administrado.

Respecto de la segunda consulta, los procedimientos administrativos sancionadores iniciados bajo la vigencia de los artículos 25, 26 y 27 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado deberán resolverse aplicando el principio de favorabilidad previsto en el artículo 30 del COA. En tal sentido, los hechos ocurridos antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Regulación Contra la Competencia Desleal se regirán por la normativa vigente al momento de su comisión, salvo que la nueva ley resulte más benigna, en cuyo caso deberá aplicarse la nueva de forma retroactiva. La verificación de cuál norma resulta más favorable corresponde al órgano competente de control y sustanciación, en observancia del principio de legalidad y del debido proceso. Es decir, si una conducta ya no es considerada sancionable luego de la reforma, no puede sancionarse al administrado.

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.

[Enlace Lexis S.A.](#)

## DESTINO DE LOS RECURSOS DEL FONDO DE DESARROLLO SOSTENIBLE AMAZÓNICO Y APLICACIÓN TEMPORAL DE LA LOPICTEA POR LOS GAD MUNICIPALES

OF. PGE No.: [13888](#) de 14-11-2025

**CONSULTANTE:** CONSORCIO DE MUNICIPIOS AMAZONICOS Y GALAPAGOS

**SECTOR:** ENTIDADES DEL RÉGIMEN AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO (ART. 225 # 2)

**MATERIA:** REGIMEN AUTONOMO DESCENTRALIZADO

**Submateria / Tema:** USO DEL FONDO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE AMAZÓNICO

### Consulta(s)

¿Si los recursos transferidos por el Gobierno Central, destinados al pago de las obligaciones pendientes correspondientes a los contratos de prestación de servicios administrados por el Ministerio de Energía y Minas y suscritos antes de la vigencia de la LOPICTEA relacionados con el Fondo de Desarrollo Sostenible Amazónico, cuyo pago se encuentra normado en el Acuerdo No. 033 emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas- deben ser invertidos por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales conforme a lo dispuesto en el literal b) del artículo 62 de la normativa vigente, o de acuerdo con lo establecido en el literal b) del artículo 63 de la ley anterior?

### Pronunciamiento(s)

En atención a los términos de la consulta, se concluye que, de conformidad con los artículos 30, 60.1 y 62 literal b) e inciso tercero de la LOPICTEA, los recursos recibidos del Fondo para el Desarrollo Sostenible deben destinarse exclusivamente a inversión en servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento y gestión y reparación ambiental; así como a proyectos de inversión orientados a prevenir la violencia de género, erradicar la violencia contra la mujer y apoyar políticas locales de igualdad; estando prohibido su uso para gasto corriente.

La reforma al régimen del Fondo no modificó los fines permitidos para los GAD municipales, sino que mantuvo las mismas reglas de destino a inversión.

Finalmente, de acuerdo con el artículo 7 numeral 18 del CC, los recursos transferidos en ejercicios fiscales anteriores deberán ejecutarse según la normativa vigente al momento de su utilización, dentro de los límites antes señalados.

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.

[Enlace Lexis S.A.](#)

## AUTORIZACIÓN DE VEHÍCULOS UTILITARIOS (SUV M1) PARA EL SERVICIO DE TAXI Y SU APLICACIÓN TERRITORIAL CONFORME A LA LOTTSV Y LA NTE INEN 2656

OF. PGE No.: [13890](#) de 14-11-2025

**CONSULTANTE:** EMPRESA PUBLICA DE MOVILIDAD - MOVIDELNOR E.P.

**SECTOR:** ART. 225 # 4 EMPRESAS PÚBLICAS DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS DESCENTRALIZADOS

**MATERIA:** ADMINISTRATIVAS

**Submateria / Tema:** EJERCICIO DE COMPETENCIAS

### Consulta(s)

a. ¿Considerando las especificaciones establecidas en la Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2656 (2016-09) respecto de los vehículos de subcategoría M1: SUV - VEHÍCULO DEPORTIVO UTILITARIO, los mismos que fueron incorporados como vehículos a ser autorizados para el servicio de transporte terrestre, clase comercial, tipo taxi, mediante Resolución Nro. 104 - DIR - 2021 - ANT, emitida con fecha 13 de diciembre de 2021, que reformó el artículo 29 del REGLAMENTO DE TRANSPORTE COMERCIAL DE PASAJEROS EN TAXI CON SERVICIO CONVENCIONAL Y SERVICIO EJECUTIVO; debe limitarse su autorización (habilitación) únicamente a operadoras de transporte cuyo ámbito de operación sea en cantones técnicamente denominados fronterizos, atendiendo el contexto de la disposición general CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial?

#### Pronunciamiento(s)

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 20, 70, 71 y Disposición General Cuadragésima Séptima de la LOTTTSV y al artículo 29 del Reglamento de Transporte Comercial de Pasajeros en Taxi Convencional y Ejecutivo, el uso de vehículos utilitarios para la prestación del servicio de taxis está permitido en cantones fronterizos, así como en otras circunscripciones territoriales previstas en esa ley, sin que dicha habilitación sea exclusiva para aquellas zonas.

Por lo tanto, la autorización para la utilización de vehículos utilitarios en el servicio de taxi resulta procedente para cualquier circunscripción territorial del país, siempre que cumplan los requisitos técnicos, administrativos y de seguridad establecidos por la Agencia Nacional de Transporte.

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.

[Enlace Lexis S.A.](#)

#### COMPETENCIA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO PARA DETERMINAR RESPONSABILIDAD CIVIL CULPOSA POR ERRORES EN LA ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA

OF. PGE No.: [13968](#) de 20-11-2025

CONSULTANTE: CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO

SECTOR: ORGANISMOS Y DEPENDENCIAS DE LA FUNCIÓN DE TRANSPARENCIA Y CONTROL SOCIAL (ART. 225 # 1)

MATERIA: ADMINISTRATIVAS

Submateria / Tema: RESPONSABILIDADES CIVILES POR DETERMINACIÓN ERRÓNEA O RECAUDACIÓN EXTEMPORÁNEA

#### Consulta(s)

- 1.- ¿La Contraloría General del Estado tiene competencia para establecer responsabilidades civiles culposas, en contra de los servidores públicos de la Administración Tributaria que han determinado y recaudado tributos, con errores de cálculo por actuaciones culposas, generando diferencias no determinadas ni recaudadas por la Administración Tributaria, así como a quienes se han beneficiado de dicho error en sujeción a la responsabilidad solidaria y/o terceros (artículos 52 y 53 LOCGE), enmarcándose en un perjuicio económico para el Estado o Entidad?
- 2.- ¿La Contraloría General del Estado es competente para determinar responsabilidades civiles culposas, de conformidad con el precitado artículo 212 de la Constitución de la República de Ecuador, por la falta de oportunidad en la recaudación de los tributos por parte (parte) de las diferentes administraciones tributarias cuya omisión ha ocasionado la prescripción y/o caducidad de la facultad recaudadora de la propia administración tributaria, y que generó un perjuicio

económico al Estado o a la Entidad?

#### Pronunciamiento(s)

En atención a los términos de la primera consulta, se concluye que, de acuerdo con los artículos 55, 90, 91, 92 y 94 del Código Tributario, la determinación de tributos es una facultad privativa de la administración tributaria y debe ejercerse dentro de sus plazos de caducidad y prescripción. Por lo tanto, al ser la determinación tributaria una facultad ajena a la Contraloría General del Estado, ésta no es competente para poder cuantificar posibles perjuicios económicos derivados de la omisión en la determinación del tributo; y, por ende, se encuentra impedida de atribuir responsabilidades civiles culposas a funcionarios como consecuencia de la antes referida omisión. Sin embargo, la Contraloría General del Estado sí puede cuantificar posibles perjuicios económicos (como resultado de una auditoría gubernamental) derivados de la falta de rectificación de errores aritméticos o de cálculo, puesto que los cálculos numéricos y aritméticos se rigen por reglas precisas y arrojan un único resultado correcto; y, el error - acompañado de la falta de rectificación - podría implicar un perjuicio económico para el Estado o Entidad en los términos establecidos en los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

La responsabilidad civil culposa no puede extenderse al sujeto pasivo, pues la determinación es competencia exclusiva de la administración tributaria.

En relación con la segunda consulta, de acuerdo con los artículos 55, 71, 82, 94 y 160 del Código Tributario, la facultad recaudadora solo puede ejercerse una vez que exista un acto determinativo firme y ejecutoriado y dentro del plazo previsto en la ley (para que no opere la prescripción). En consecuencia, si la administración tributaria omite iniciar oportunamente las gestiones de cobro y permite la prescripción de la acción recaudadora, también corresponderá a la Contraloría General del Estado establecer las responsabilidades civiles culposas, en proporción a los tributos que se dejaron de recaudar.

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.

[Enlace Lexis S.A.](#)

Total Pronunciamientos seleccionados: **6**