



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Noviembre 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 noviembre 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	06-nov-25	MUNICIPIO DE GUAYAQUIL CONTRATOS DE GESTIÓN DELEGADA SUSCRITOS AL AMPARO DE LEGISLACIÓN ANTERIOR	4
2	06-nov-25	MINISTERIO DE EDUCACIÓN EDUCADORES COMUNITARIOS	10
3	09-nov-25	INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL QUORUM Y MAYORÍA DECISORIA DEL CONSEJO DIRECTIVO DEL IESS	22
4	14-nov-25	SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA PRINCIPIO DE FAVORABILIDAD EN MATERIA SANCIONADORA	33
5	14-nov-25	CONSORCIO DE MUNICIPIOS AMAZÓNICOS Y GALÁPAGOS USO DEL FONDO PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE AMAZÓNICO	44
6	14-nov-25	CORPORACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES CNT-EP USO DEL ESPECTRO RADIOELÉCTRICO NO RELACIONADO CON LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES	51
7	14-nov-25	EMPRESA PÚBLICA DE MOVILIDAD - MOVIDELNOR E.P. EJERCICIO DE COMPETENCIAS	65
8	20-nov-25	CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO RESPONSABILIDADES CIVILES POR DETERMINACIÓN ERRÓNEA O RECAUDACIÓN EXTEMPORÁNEA	73
9	25-nov-25	MUNICIPIO DE GUAYAQUIL TITULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y ENTREGA DE BIENES EN COMODATO	80
10	26-nov-25	CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO RESPONSABILIDADES CIVILES CULPOSAS POR OMISIÓN DE FACULTAD DETERMINADORA	84

Oficio N° 13760

Quito D.M., 06 de noviembre de 2025

Señor
Aquiles Álvarez Henriques
Alcalde
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
GUAYAQUIL
Guayaquil.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. AG-AAA-2025-5783, de 20 de octubre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se solicitó la reconsideración parcial del pronunciamiento contenido en oficio No. 13284, de 25 de septiembre del presente año, *“respecto de la respuesta dada a la primera consulta”*; en particular, se señala que el criterio de este organismo relativo a que los actos y contratos anteriores deben adecuarse al nuevo marco constitucional, *“requiere una precisión interpretativa”*.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

De los oficios remitidos y documentos adjuntos se desprende que:

La primera consulta fue formulada mediante oficio No. AG-AAA-2025-03969, de 18 de julio de 2025, ingresado en esta Institución el 21 del mismo mes y año, cuyo contenido fue el siguiente:

“1.- ¿De acuerdo con el alcance jurídico de la reforma al artículo 1 de la Ley de Aviación Civil, contenida en el artículo 71 de la Ley para la promoción de la inversión y la participación ciudadana publicada en el Registro Oficial del 18 de agosto de 2000, respecto de las nuevas competencias municipales en materia aeroportuaria, significan una transferencia definitiva de dichas competencias en materia aeroportuaria a los Municipios, fiel al concepto de descentralización establecido en el artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, vigente a la época?”

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, contenido en oficio No. DAJ-IJ-2025-4920, de 17 de julio de 2025, suscrito por el Coordinador General Síndico, Delegado del Procurador Síndico Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Guayaquil (en adelante *“GADM Guayaquil”*), fundamento su análisis en los artículos 118 de la derogada Constitución Política¹ (en adelante *“CP”*); 2, 5 letra b) y 7 de la derogada Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada² (en adelante *“LME”*); 3 y 4 letra f) de la derogada Ley Especial de Descentralización del Estado

¹ CP, Decreto Supremo publicado en el Registro Oficial No. 800 de 27 de marzo de 1979, derogado por la Constitución Política de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial No. 1 de 11 de agosto de 1998.

² LME, publicada en el Registro Oficial No. 349, de 31 de diciembre de 1993, derogada por el Código Orgánico Administrativo, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

y de Participación Social³ (en adelante “LEDE”); 269 numeral 1 de la Constitución de la República del Ecuador⁴ (en adelante “CRE”); 568 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁵ (en adelante “COOTAD”); 1 de la Ley de Aviación Civil⁶ (en adelante “LAV”); 7 numeral 18 y 1561 del Código Civil⁷ (en adelante “CC”); y, el Decreto Ejecutivo No 871⁸, con base en los cuales, sobre la primera consulta, concluyó:

“12.- También es mi opinión jurídica, señor Alcalde, que la reforma al artículo 1 de la Ley de Aviación Civil, reforma contenida en el artículo 71 de la Ley para la promoción de la inversión y la participación ciudadana, publicada en el Registro Oficial del 18 de agosto de 2000, respecto de las nuevas competencias municipales en materia aeroportuaria constituyó una transferencia definitiva de competencias, más aún si se considera el artículo 7 de la Ley de Modernización del Estado y el artículo 3 de la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, disposiciones vigentes a la época de la indicada reforma a la Ley de Aviación Civil” (lo subrayado me corresponde).

Con el fin de contar con mayores elementos para atender la consulta inicial, este organismo solicitó criterios jurídicos al Consejo Nacional de Competencias (en adelante “CNC”), de la Dirección General de Aviación Civil (en adelante “DGAC”), del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, actual Ministerio de Infraestructura y Transporte (en adelante “MIT”) y del Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante “SERCOP”), respectivamente.

Luego del análisis integral de dichos elementos, esta Procuraduría emitió el pronunciamiento contenido en el citado oficio No. 13284 y se concluyó:

“3. Pronunciamiento:

En atención a la primera consulta, de conformidad con lo previsto en los artículos 1 de la Ley de Aviación Civil; 3 de la derogada Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social; 1 del Decreto Ejecutivo No. 871; y, la Disposición General Primera del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, se concluye que las competencias en materia aeroportuaria no se entienden transferidas de forma definitiva a los municipios. Esto obedece a que el numeral 10 del artículo 261 de la Constitución de 2008 atribuye expresamente al Estado Central la competencia exclusiva respecto de los aeropuertos; y, como consecuencia de la nueva Constitución, los actos y contratos celebrados con anterioridad a la vigencia de ésta, deben adecuarse al marco constitucional vigente. En consecuencia, corresponde al Consejo Nacional de Competencias emitir la resolución motivada que disponga los ajustes necesarios, previo acuerdo entre las partes involucradas, para el pleno ejercicio de las competencias descentralizadas” (énfasis y subrayado corresponden al texto original).

2. El pedido de reconsideración.-

³ LEDE, publicada en el Registro Oficial No. 169, de 08 de octubre de 1997, derogada por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

⁴ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

⁵ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

⁶ LAV, Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 435 de 11 de enero de 2007.

⁷ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

⁸ Decreto Ejecutivo No. 871, publicado en el Registro Oficial No. 186 de 18 de octubre de 2000.

El pedido de reconsideración y el informe jurídico que lo sustenta se limitan a reiterar los argumentos expuestos en el informe jurídico inicial. En particular, el informe constante en oficio No. DAJ-IJ-2025-7415, de 20 de octubre de 2025, cita nuevamente, en su mayoría, las normas ya analizadas en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 13284, de 25 de septiembre de 2025. Entre ellas se mencionan los artículos 23, 248 y 249 de la derogada CP; 1 de la LAV; 46 de la LME; 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 12, 13 y 14 del Decreto Ejecutivo No. 871; 1, 2 y 5 de la “LEY REFORMATORIA DE LOS DECRETOS-LEYES No. 29, DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 1986, PROMULGADO EN EL REGISTRO OFICIAL No. 532 DEL 29 DE SEPTIEMBRE DE 1986; Y, No. 31 PUBLICADO EN EL REGISTRO OFICIAL No. 970 DEL 4 DE JULIO DE 1988”⁹ (en adelante, “Ley No. 2002-58”); 1 del Decreto Ejecutivo No. 2589¹⁰; 1, 3, 82, 238, 239, 260, 261, 268 y 269 de la CRE; 3, 5, 6, 7, 54, 105, 106, 108, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 126, 157 letras a), b) y c), 162, 279, 568 y la Disposición General Primera del COOTAD; 22 y 83 del COA; 51, 52 y 53 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva¹¹ (en adelante, “ERJAFE”); y, las Sentencias de la Corte Constitucional No. 003-09-SIN-CC¹² y No. 001-12-SIC-CC¹³, argumentos que en su gran mayoría ya fueron materia de análisis en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 13284, de 25 de septiembre de 2025. Dicho informe jurídico, en relación con la primera consulta, analizó y concluyó lo siguiente:

“(…) se suscribió el Contrato de Concesión del Sistema Aeroportuario de la Ciudad de Guayaquil el 27 de febrero de 2004, instrumento que ha sido objeto de diversas adendas contractuales que aún sigue vigente. Dicho contrato se celebró con fundamento en la Ley de Modernización del Estado y su Reglamento de Aplicación, la Ley de Aviación Civil reformada, la Constitución de 1998 (que ya consagraba la descentralización como transferencia de competencias en su artículo 226), la Ley Especial de Descentralización del Estado y de Participación Social, así como en los Decretos Ejecutivos Nros. 871 y 1553, entre otras normas vigentes a la época.

En virtud del principio de seguridad jurídica y de la irretroactividad de la ley, así como de la Sentencia No. 003-09-SIN-CC de la Corte Constitucional, esta competencia mantiene su vigencia y eficacia jurídica.

La entrada en vigor de la Constitución de 2008 no produce efectos retroactivos sobre los actos administrativos ni sobre los contratos suscritos bajo la vigencia del régimen anterior, siempre que estos se encuentren en ejecución dentro del plazo contractual pactado. Este entendimiento resulta coherente con la posición institucional expresada por la propia Procuraduría General del Estado en su Oficio Nro. 13284 el 25 de septiembre de 2025, al responder la segunda consulta.

En ese contexto, el criterio sostenido por la Procuraduría General del Estado, en el que según el cual los actos y contratos anteriores deben ‘adaptarse al nuevo marco constitucional’, requiere una precisión interpretativa: dicha adecuación no implica nulidad ni pérdida de eficacia jurídica. En realidad, debe entenderse como la obligación de armonizar la ejecución futura de esos actos y contratos con los principios constitucionales vigentes, sin menoscabar derechos adquiridos, compromisos contractuales válidamente asumidos ni la competencia municipal descentralizada.

⁹ Ley No. 2002-58, publicada en el Registro Oficial No. 503 de 28 de enero de 2002.

¹⁰ Decreto Ejecutivo No. 2589, publicado en el Registro Oficial No. 568 de 03 de mayo de 2002.

¹¹ ERJAFE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

¹² Sentencia publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 644 de 29 de julio de 2009.

¹³ Sentencia publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 629 de 30 de enero de 2012.

En consecuencia, y en respeto a las cláusulas contractuales vigentes, y, por ende, al derecho constitucional a la seguridad jurídica, reconocido ya en la Constitución de 1998, la planificación, construcción, administración, mantenimiento y operación de los aeropuertos internacionales debería ejecutarse conforme a las estipulaciones contractuales suscritas, y complementariamente con la legislación vigente a la fecha de la celebración de los nuevos contratos de concesión aeroportuaria” (lo subrayado me corresponde).

Con el fin de contar con mayores elementos para atender el pedido de reconsideración parcial, mediante oficios No. 13588 y No. 13589, de 23 de octubre de 2025, se solicitó criterio jurídico al CNC y al MIT; y mediante oficios No. 13598 y No. 13599, de 24 de octubre de 2025, a la DGAC y al SERCOP.

Los requerimientos fueron atendidos por: i) la Secretaria Ejecutiva del CNC, mediante oficio No. CNC-CNC-2025-1387-OF, de 27 de octubre de 2025, recibido al día siguiente; y, ii) por el Director General, encargado, de la DGAC, con oficio No. DGAC-DGAC-2025-1215-O, de 28 de octubre de 2025, ingresado al día siguiente.

El criterio jurídico del CNC, en lo esencial, se “**ratifica en el criterio técnico-jurídico emitido mediante Oficio Nro. CNC-CNC-2025-1046-OF**”, con el cual se atendió la solicitud de este organismo, manifestando lo siguiente:

*“2. **Aclara a la Procuraduría General del Estado que la facultad del CNC para ‘disponer los ajustes necesarios’, contenida en la Disposición General Primera del COOTAD, es aplicable únicamente a los ‘convenios de descentralización’; considerando que la PGE ha determinado en su pronunciamiento, que la autorización al GAD-M Guayaquil no constituye un convenio de descentralización.***

*3. **Reitera que la competencia sobre aeropuertos es exclusiva del Estado Central** (Art. 261.10 CRE) y su rectoría nacional corresponde al Ministerio de Infraestructura y Transporte (MIT). Cualquier requerimiento de lineamientos generales, de política pública nacional, o alcance de las facultades, y productos y servicios de la competencia, es de responsabilidad del MIT” (énfasis corresponde al texto original y lo subrayado me corresponde).*

Finalmente, el criterio jurídico de la DGAC concluye que:

“De conformidad con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador (CRE), el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), la Ley de Aviación Civil, el Código Aeronáutico, así como en las sentencias emitidas por la Corte Constitucional (casos N.º 003-09-SIN-CC y N.º 0986-11-EP), se infiere que resulta jurídicamente improcedente que los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), ejerzan atribuciones o facultades que son propias e inherentes al Estado central.

Tales competencias han sido reconocidas -como exclusivas-, por la norma suprema del Estado y ratificadas por el más alto Tribunal de justicia constitucional.

Sin perjuicio de lo anterior, el mismo ordenamiento jurídico ecuatoriano, contempla supuestos de excepcionalidad debidamente motivados, en los cuales, la ejecución de determinadas competencias puede ser encomendada a otros niveles de gobierno, como

los municipios, o incluso a particulares, siempre bajo la supervisión, regulación y control del Estado.

En tales casos, no se configura una transferencia de titularidad de la competencia, sino una modalidad de ejecución descentralizada, orientada a garantizar la eficacia del servicio público, sin que ello implique alteración alguna de la competencia exclusiva de la función estatal” (lo subrayado me corresponde).

De lo expuesto se observa que para el GADM Guayaquil la previsión bajo la cual los actos y contratos anteriores tengan que adecuarse al nuevo marco constitucional debe entenderse como la obligación de armonizarlos con los principios constitucionales vigentes, sin menoscabar compromisos contractuales válidamente asumidos, ni la competencia municipal descentralizada.

Por su parte, tanto el CNC como la DGAC coinciden en reiterar que la competencia sobre aeropuertos es exclusiva del Estado central, aclarando el primero que la autorización al GADM Guayaquil no constituye un convenio de descentralización, al amparo de lo previsto en la Disposición General Primera del COOTAD, conforme consta en el oficio No. 13284, de 25 de septiembre de 2025.

3. Análisis.-

Del pedido de reconsideración y del informe jurídico adjunto se observa que, en lo principal, el GADM Guayaquil reitera los argumentos expuestos al formular la primera consulta respecto de la supuesta transferencia definitiva de competencias aeroportuarias. En este contexto, solicita una “una precisión interpretativa” sobre el alcance de la expresión “los actos y contratos anteriores deben ‘adecuarse al nuevo marco constitucional’”.

Al respecto, y de conformidad con lo establecido en el oficio No. 13284, de 25 de septiembre de 2025, y los criterios institucionales recabados, cabe precisar:

- a) Con la entrada en vigor de la Constitución de 2008, la competencia en materia aeroportuaria se configuró como una atribución exclusiva del Estado Central sin perjuicio de que su gestión pueda ejecutarse de forma concurrente o descentralizada bajo supervisión y control del órgano rector, en casos debidamente motivados – situación no prevista en la Constitución de 1998 –. En consecuencia, dicha competencia no se entiende transferida de forma definitiva a los municipios.
- b) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional¹⁴, se dispuso adecuar los actos y contratos – suscritos con anterioridad a la Constitución del 2008 – al marco constitucional vigente, bajo sanción de nulidad.
- c) De conformidad con lo previsto en los artículos 46 de la derogada LME y, 7 numeral 18 y 1561 del CC, la planificación, construcción, administración y mantenimiento de los aeropuertos internacionales se rige por las cláusulas y condiciones de los contratos vigentes, en tanto se encuentren dentro del plazo contractual pactado.
- d) Las cláusulas contractuales de un contrato – concertado con normas derogadas –no resultan aplicables por sí mismas a contratos nuevos, toda vez que su motivación puede

¹⁴ Sentencia Nro. 003-09-SIN-CC, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 644 de 29 de julio de 2009.

ser incompatible con la legislación vigente; y, por ende, resultarían inaplicables para un contrato suscrito posteriormente.

4. Aclaración del pronunciamiento.-

En virtud de los argumentos expuestos, se determina que el pedido de reconsideración **no altera** la conclusión contenida en el pronunciamiento emitido mediante oficio No. 13284, de 25 de septiembre de 2025. Sin embargo, se realiza la siguiente aclaración: la disposición de adecuar los actos y contratos celebrados antes de la vigencia de la Constitución de 2008 al marco constitucional vigente deberá observar el principio de seguridad jurídica; por lo tanto, mientras dichos contratos se encuentren vigentes y en ejecución, la planificación, construcción, administración, mantenimiento y operación aeroportuaria se registrará según las estipulaciones contractuales pactadas.

Asimismo, la referencia a los “*ajustes necesarios, previo acuerdo entre las partes involucradas*”, prevista en el oficio No. 13284, de 25 de septiembre de 2025, se circunscribe exclusivamente al régimen previsto en la Disposición General Primera del COOTAD sobre convenios de descentralización; en consecuencia, dicha disposición no resulta aplicable a la autorización otorgada mediante Decreto Ejecutivo No. 871, por no constituir un convenio de descentralización.

Finalmente, se reitera que el pronunciamiento del Procurador General del Estado contiene un dictamen general y abstracto sobre la aplicación de las normas jurídicas infraconstitucionales materia de consulta y, por tanto, no se extiende al análisis de circunstancias específicas o hechos cuya valoración es responsabilidad de las autoridades competentes, a quienes corresponde disponer e implementar las medidas que se estimen oportunas a fin de precautelar los intereses públicos en los casos institucionales específicos.

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Ing. Myriam Pilar Zarsosa Osorio
Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias

Dr. Roberto Luque Nuques
Ministro de Infraestructura y Transporte

Abg. Juan Pablo Franco Castro
Director General de Aviación Civil, Encargado

Lic. José Julio Neira Hanze
Director General del Servicio Nacional de Contratación Pública, Encargado

Oficio N° 13761

Quito, D.M., 06 de noviembre de 2025

Doctora
Alegria de Lourdes Crespo Cordovez
MINISTRA DE EDUCACIÓN
Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. MINEDUC-MINEDUC-2025-01149-OF, de 29 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformuló la contenida en el oficio No. MINEDUC-MINEDUC-2025-00977-OF, de 8 de agosto de 2025, en los siguientes términos:

“(…) 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?”.

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico de la consultante, contenido en Memorando No. MINEDUC-CGAJ-2025-00792-M, de 29 de agosto de 2025, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación (en adelante, “MINEDUC”), citó los artículos 82 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); artículo 1 de la Ley de Bonificación para Educadores Comunitarios² (en adelante, “Ley 122”); Disposición Transitoria Primera de la derogada Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural³ (en adelante, “LORLOEI”); 22 del Código Orgánico Administrativo⁴, (en adelante, “COA”), 6, 7 y 1668 del Código Civil⁵; 89 y 100 de la Ley de Seguridad Social⁶ (en adelante,

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

² Ley 122, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 963 de 10 de junio de 1996.

³

⁴ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

⁵ Código Civil, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

⁶ LSS, publicada en Suplemento del Registro Oficial No. 465 30 de noviembre de 2011.

“LSS”) y los pronunciamientos del Procurador General del Estado que constan en oficios No. 04850, de 15 de diciembre de 2023, y No. 08462, del 30 de agosto del 2024. Sobre dicha base, el informe expone y concluye, entre otros puntos, lo siguiente:

“III. ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO INSTITUCIONAL:

(...)

3.2. En lo que comprende a la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural, es importante señalar que fue agregada a la Ley Orgánica de Educación Intercultural mediante Ley s/n de 19 de abril de 2021, misma que entró en vigor a partir de la sentencia (causa No. 32-21-IN y 34-21-IN) emitida por la Corte Constitucional, la misma que fue notificada el 11 de agosto de 2021, esta última fecha en la cual la Corte Constitucional levantó la suspensión de los plazos, y desde la cual se deben empezar a contar los mismos para efectos de cálculo de los valores correspondientes por concepto de aportes y fondos de reserva, correspondientes a los educadores comunitarios o populares; como ya se ha pronunciado además en el mismo sentido la Procuraduría General del Estado.

*3.3. Respecto al derecho a la seguridad social reconocido a favor de los educadores comunitarios o populares, cabe indicar que nace a través de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, razón por la cual, **hasta antes de la vigencia de la Disposición Transitoria Primera, NO EXISTÍA NORMA JURÍDICA QUE RECONOZCA DICHO DERECHO Y DETERMINE OBLIGACIONES DE PAGO AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN POR CONCEPTO DE APORTES Y FONDOS DE RESERVA**; enfatizando que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social desdice el concepto de mora patronal ya que esta Cartera de Estado no fue, ni es, EMPLEADOR-PATRONO de un educador comunitario o popular, hasta antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural. (énfasis corresponde al texto citado)*

3.4. Por otro lado, es importante aclarar que los educadores comunitarios o populares, se encontraban regulados por la Ley de Bonificación para Educadores Comunitarios, publicada en el Registro Oficial Nro. 963 de 10 de junio de 1996, a través de la cual se estableció el reconocimiento de una bonificación por los servicios que han prestado, cuya ley prevalece sobre las que se opongan.

(...)

*3.7. En relación al literal a) de la Disposición Transitoria Primera, hace referencia al detalle que consta en los oficios correspondientes a los años 2009 y 2010, expedidos por el Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial de Pichincha del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social sobre educadores comunitarios y populares; sin embargo, como se ha indicado el derecho a la seguridad social para esta población nace y se vuelve exigible a partir de la Ley reformativa a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, siendo esta la fecha en la que el Ministerio de Educación tiene la obligación de pago; esto en atención a lo que dispone el artículo 7 del Código Civil, que señala de manera taxativa que la **LEY NO DISPONE SINO PARA LO VENIDERO, y bajo esa premisa se concluye que LA LEY NO TIENE EFECTO RETROACTIVO**; por tanto se puede exigir el pago de aportes y fondos de reserva a*

educadores comunitarios o populares, solo desde el momento en el que esta Disposición Transitoria Primera lo dispone. (énfasis corresponde al texto citado)

(...)

3.16. Con lo dicho, el Ministerio de Educación estaba imposibilitado de enviar aportes y fondos de reserva hasta antes de la entrada en vigencia de la Disposición Transitoria Primera, por no contar con un medio de verificación de la relación laboral, pues como se indicó anteriormente la Ley de Bonificación de Educadores Comunitarios no hacía referencia a la existencia de relación laboral entre el Ministerio de Educación y educadores comunitarios (bonificados) y es a partir de la entrada en vigencia de la Disposición Transitoria Primera de la LOEI que establece la posibilidad de acreditar la relación laboral a través de la presentación por parte del educador comunitario de una declaración juramentada la cual habilita a esta Cartera de Estado construir el catastro; pues, en el derecho público se hace únicamente lo que está escrito.

3.17. En este contexto, y en estricta observancia de la base constitucional y legal pertinente, en el marco de las competencias institucionales, propias de esta Coordinación, el reconocimiento del derecho a la seguridad social de los docentes comunitarios o populares se volvió exigible a partir de la entrada en vigor la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Educación Intercultural; por lo que se deben calcular los intereses de mora, rendimientos, multas y responsabilidades patronales desde el 12 de octubre de 2021”.

De la consulta reformulada se aprecia que la misma trata sobre la aplicación de la disposición transitoria primera de la LORLOEI, específicamente respecto de la forma de cálculo de intereses y otros recargos por concepto de aportes y fondos de reserva de los educadores comunitarios que el MINEDUC adeuda al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “IESS”). Esta temática ya fue examinada por la Procuraduría General del Estado en los oficios No. 04850, de 15 de diciembre de 2023, y No. 08462, de 30 de agosto de 2024, cuyos criterios sirven de antecedente para el presente pronunciamiento.

En ese contexto, el MINEDUC concluye que los intereses de mora, rendimientos, multas y responsabilidades patronales respecto del pago de aportes y fondos de reserva de los educadores comunitarios o populares deben calcularse a partir del 12 de octubre de 2021, fecha que – a decir de ellos – corresponde al inicio de vigencia efectiva de la LORLOEI, una vez levantada la suspensión de plazos dispuesta por la Corte Constitucional.

2. Análisis.-

Si bien esta Procuraduría se ha pronunciado sobre la aplicación de la disposición transitoria primera de la LORLOEI en oficios No. 04850, de 15 de diciembre de 2023, y No. 08462, de 30 de agosto del 2024, con posterioridad a dichos pronunciamientos se promulgó la Codificación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (en adelante, “Codificación LOEI”), publicada en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 689 de 22 de noviembre de 2024, que derogó íntegramente la LORLOEI.

Con tal antecedente, para facilitar el estudio de la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Derecho a la seguridad social; ii) Características de una obligación exigible; iii) Régimen jurídico aplicable a los educadores comunitarios; y, iv) Codificación de la LOEI.

2.1. Derecho a la seguridad social. -

El artículo 34 de la CRE dispone que *“El derecho a la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y será deber y responsabilidad primordial del Estado (...)”*. La misma norma prevé que el Estado garantizará y hará efectivo el ejercicio pleno del derecho a la seguridad social.

De acuerdo con los artículos 367 y 368 de la CRE, la seguridad social constituye un sistema público y universal, integrado por *“las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social”* y está sujeto a la regulación y control del Estado.

El artículo 371 ibidem establece que las prestaciones de la seguridad social se financian con los aportes de los asegurados en relación de dependencia y sus empleadores, los aportes de las personas independientes y las contribuciones del Estado. A su vez, el artículo 372 determina que los fondos y reservas del sistema son recursos públicos *“propios y distintos de los del fisco, y servirán para cumplir de forma adecuada los fines de su creación y sus funciones (...)”*.

En este sentido, el artículo 370 de la CRE identifica al IESS como una entidad autónoma, responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados. En igual sentido, el artículo 4 de la LSS reitera que las prestaciones del IESS se financian con los aportes individuales de los afiliados, así como con las aportaciones patronales obligatorias de los empleadores, públicos y privados, la contribución financiera obligatoria del Estado, entre otros.

Por su parte, el artículo 2 de la LSS establece que son sujetos del Seguro Universal Obligatorio de sus Afiliados todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella; en particular: a) el trabajador en relación de dependencia; b) el trabajador autónomo; c) el profesional en libre ejercicio; d) el administrador o patrono de un negocio; e) el dueño de una empresa unipersonal; f) el trabajador independiente; g) las personas que realicen trabajo del hogar no remunerado; y, h) las demás personas obligadas a la afiliación del Seguro Universal Obligatorio de sus Afiliados en virtud de leyes o decretos especiales.

El artículo 9 numeral 1 de la LSS define al trabajador en relación de dependencia como *“(...) empleado, obrero, servidor público, y toda persona que presta un servicio o ejecuta una obra, mediante un contrato de trabajo o un poder especial o en virtud de un nombramiento extendido legalmente, y percibe un sueldo o salario, cualquiera sea la naturaleza del servicio o la obra, el lugar de trabajo, la duración de la jornada laboral y el plazo del contrato o poder especial o nombramiento;”*. A su vez, la letra a) del artículo 10 dispone que *“el trabajador en relación de dependencia estará protegido contra todas las contingencias enunciadas en el artículo 3 de esta Ley;”*.

El artículo 11 LSS prescribe que, para efectos del cálculo de las aportaciones al Seguro Universal Obligatorio de sus Afiliados, se entenderá que la materia gravada es *“todo ingreso susceptible de apreciación pecuniaria, percibido por la persona afiliada, o en caso del trabajador no remunerado del hogar, por su unidad económica familiar.”*

El artículo 73 de la LSS dispone que el empleador está obligado, bajo su responsabilidad y sin necesidad de reconvención, a inscribir al trabajador o servidor como afiliado del Seguro Universal Obligatorio de sus Afiliados desde el primer día de labor, y a remitir al IESS el aviso de entrada dentro de los primeros quince (15) días, con excepción de los empleadores del sector agrícola que están exentos de remitir los avisos de entrada y salida. En su inciso quinto establece la exclusión del cobro de multas por concepto de mora e intereses, así como de responsabilidad patronal, a las personas que realizan trabajo no remunerado del hogar, a los miembros de la unidad económica familiar y a los trabajadores autónomos de la cultura.

De este modo, el pago oportuno de las aportaciones y demás rubros constituye una obligación jurídica esencial para la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social. En caso de mora, el artículo 89 de la LSS establece el recargo de intereses al empleador y el artículo 100 prohíbe la exoneración de intereses, multas y demás recargos causados por la mora en el pago de aportes, fondos de reserva y descuentos que ordenare el IESS.

Por su parte, los artículos 1567 y 1575 del Código Civil prescriben, respecto de la mora en el cumplimiento de obligaciones, lo siguiente:

“Art. 1567.- El deudor está en mora:

- 1. Cuando no ha cumplido la obligación dentro del término estipulado, salvo que la ley, en casos especiales, exija que se requiera al deudor para constituirle en mora;*
- 2. Cuando la cosa no ha podido ser dada o ejecutada sino dentro de cierto espacio de tiempo, y el deudor lo ha dejado pasar sin darla o ejecutarla; y,*
- 3. En los demás casos, cuando el deudor ha sido judicialmente reconvenido por el acreedor.*

Art. 1575.- Si la obligación es de pagar una cantidad de dinero, la indemnización de perjuicios por la mora está sujeta a las reglas siguientes:

- 1. Se siguen debiendo los intereses convencionales, si se ha pactado un interés superior al legal, o empiezan a deberse los intereses legales, en el caso contrario; quedando, sin embargo, en su fuerza las disposiciones especiales que autoricen el cobro de los intereses corrientes, en ciertos casos;*
- 2. El acreedor no tiene necesidad de justificar perjuicios cuando sólo cobra intereses. En tal caso basta el hecho del retardo;*
- 3. Los intereses atrasados no producen interés; y,*
- 4. La regla anterior se aplica a toda especie de rentas, cánones y pensiones periódicas.”*

De lo expuesto se observa que: *i)* son sujetos de protección del denominado Seguro Universal Obligatorio de sus Afiliados en calidad de afiliados, todas las personas que perciben ingresos por la ejecución de una obra o la prestación de un servicio físico o intelectual, con relación laboral o sin ella, en particular el trabajador en relación de dependencia, con empleador público o privado; *ii)* el empleador está obligado a afiliar al trabajador desde el primer día y a efectuar oportunamente los pagos correspondientes; *iii)* el incumplimiento de tales obligaciones genera la mora patronal, con el correspondiente recargo de intereses y sin posibilidad de exoneración; y, *iv)* dichos intereses se devengan desde que las obligaciones se vuelven exigibles, es decir, una vez vencido

el plazo legal para cumplir con la afiliación y el pago de aportaciones, conforme a lo dispuesto en el artículo 73 de la LSS.

2.2. Régimen jurídico aplicable a los educadores comunitarios. –

El régimen jurídico aplicable a los educadores comunitarios, inicialmente regulado en la Ley de Bonificación para Educadores Comunitarios (Ley No. 122) y sus reformas, y posteriormente modificado por la LORLOEI en 2021, fue examinado por la Procuraduría General del Estado en los oficios No. 04850, de 15 de diciembre de 2023, y No. 08462, de 30 de agosto de 2024, que atendieron las consultas formuladas por el MINEDUC y el IESS, respectivamente, en relación con la aplicación de la Disposición Transitoria Primera de la LORLOEI (actual Disposición Transitoria Cuadragésima Tercera de la Codificación de la LOEI).

El pronunciamiento contenido en el oficio No. 04850, de 15 de diciembre de 2023, emitido en atención de una consulta del MINEDUC, precisó lo siguiente:

“Al respecto, es oportuno considerar que el personal del magisterio, a la época en que se expidió la Ley 122, se encontraba sujeto a la Ley de Carrera Docente y Escalafón del Magisterio Nacional (en adelante, “LCD”), que fue reformada en varias ocasiones y posteriormente derogada en 2011 por la Ley Orgánica de Educación Intercultural (en adelante, “LOEI”), vigente en la actualidad con reformas.

La LCD en su momento no reguló la figura de los docentes comunitarios, siendo que al expedirse la LOEI se incluyó una transitoria, que actualmente corresponde a la Trigésima Novena, que facultó su ingreso al sistema educativo, condicionándolo a la obtención de título y el cumplimiento de los requisitos para el ingreso al magisterio (...)” (énfasis añadido).

En igual sentido, el oficio No. 08462, de 30 de agosto de 2024, reiteró:

“De lo expuesto se desprende que: i) los educadores comunitarios, incluidos aquellos que siendo docentes fiscales realizaron dicha actividad en forma adicional, estaban sujetos a la Ley No. 122; y, ii) a partir de la promulgación de la LOEI en 2011, el ingreso de los educadores comunitarios al sistema educativo estuvo condicionado a la obtención del título profesional en materia educativa, al cumplimiento de los requisitos de ingreso al magisterio y al concurso de méritos y oposición, en el que recibirían un puntaje adicional” (énfasis añadido).

Respecto de las obligaciones del MINEDUC frente al IESS por concepto de aportes y fondos de reserva, ambos pronunciamientos analizaron los criterios jurídicos divergentes sostenidos por dichas entidades, así como la suspensión de la LORLOEI dispuesta por la Corte Constitucional durante la sustanciación de la acción de inconstitucionalidad (causas acumuladas No. 32-21-IN/21 y 34-21-IN/21), cuya sentencia fue notificada el 11 de agosto de 2021.

Sobre esta base, la Procuraduría concluyó en el oficio No. 04850 que:

“De lo expuesto se aprecia que: i) La Disposición Transitoria Primera de la LORLOEI estableció dos plazos, uno de 60 días y otro de 30 días, respectivamente, contados desde

la promulgación de esa ley y desde el vencimiento del primer plazo, para realizar una serie de acciones coordinadas entre el MINEDUC, el IESS y el MEF, a fin de verificar documentalmente **'la relación laboral que existió en el desempeño de funciones como docentes comunitarios'**, **'actualizar los valores adeudados'**, realizar ajustes y trasposos presupuestarios, y **efectuar el pago**; ii) **La sentencia No. 32-21-IN/21 y acumulado (34-21-IN), de 11 de agosto de 2021, estableció los parámetros aplicables para la vigencia de la LORLOEI; iii) el plazo de 60 días previsto en la Disposición Transitoria primera de la LORLOEI venció el 10 de septiembre de 2021 y el de 30 días venció el 11 de octubre de 2021, tomando en consideración que la ley fue promulgada el 19 de abril de 2021, se suspendió su vigencia el 20 de mayo de 2021 y la sentencia 32-21-IN/21 se notificó el 11 de agosto de 2021. (énfasis añadido y el resaltado corresponde al texto citado) (...)** (énfasis añadido).

En igual sentido, el pronunciamiento No. 08462 puntualizó que:

“(…)

3. El Ministerio de Educación tiene la obligación de afiliar a los educadores comunitarios al IESS. (...)

4. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social generó glosas y títulos de crédito que contienen obligaciones de aportes y fondos de reserva, emitidos en contra del Ministerio de Educación por no afiliar a los educadores comunitarios. El detalle de las glosas y títulos de crédito constan en los oficios Nros. 13111700-362 y No. 13111700R-9440 de fechas 29 de mayo de 2009 y 23 de febrero de 2010, respectivamente.

5. **La Disposición Transitoria Primera de la LORLOEI estableció dos plazos, uno de 60 días y otro de 30 días, respectivamente, contados desde la promulgación de la referida ley. En caso de que el pago se haya realizado dentro de los plazos antes indicados, no se generaría interés alguno a favor del IESS ni responsabilidad patronal;** (subrayado corresponde al texto citado y énfasis añadido).

6. La mora en el envío de aportes, fondos de reserva y descuentos por préstamos quirografarios, hipotecarios y otros dispuestos por el IESS causarán un interés (...).

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta, se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 6, 7, 1567 y 1575 del CC, la Disposición Transitoria Primera de la LORLEOI, 89 y 100 de la Ley de Seguridad Social, corresponde al IESS cobrar los intereses de mora **a partir del momento en que las obligaciones patronales se hayan vuelto exigibles, siempre y cuando el empleador haya perdido el derecho de acogerse a la remisión de intereses por no haber realizado el pago dentro de los plazos previstos en la disposición transitoria antes indicada.**” (énfasis añadido).

De lo expuesto se aprecia que: i) los docentes comunitarios estuvieron inicialmente regulados por la Ley 122, distinta de la Ley de Carrera Docente, ambas promulgadas antes de la CRE; ii) la LOEI, expedida en 2011, facultó el ingreso al magisterio de los docentes comunitarios o populares, pero lo condicionó a la obtención del título y al cumplimiento de otros requisitos, entre ellos el concurso de méritos; iii) la Disposición Transitoria Primera de la LORLOEI estableció plazos perentorios para verificar la relación laboral, actualizar valores, realizar ajustes

presupuestarios y efectuar los pagos correspondientes sin intereses, siempre que se cumpliera dentro del plazo legal; y, iv) la remisión de intereses prevista en la disposición transitoria tuvo carácter excepcional y condicionado, aplicable siempre que se hayan realizado los pagos dentro de los plazos establecidos.

2.3. Características de una obligación exigible. -

Sin perjuicio de las reglas en el Código Civil previamente citadas, la naturaleza de la exigibilidad de una obligación jurídica también se encuentra regulada en el Código Orgánico Administrativo (en adelante “COA”), en lo relativo al ejercicio de la facultad coactiva de las instituciones públicas que ostentan dicha competencia, así como en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Una obligación exigible es aquella que confiere al acreedor el derecho a requerir su cumplimiento por las vías administrativas o judiciales previstas en el ordenamiento jurídico. En el ámbito público, las entidades que son titulares de la acción coactiva, como el IESS, solo pueden ejercerla respecto de obligaciones determinadas y actualmente exigibles, conforme lo dispone el artículo 267 del COA:

“Únicamente las obligaciones determinadas y actualmente exigibles, cualquiera sea su fuente o título, autorizan a la administración pública a ejercer su potestad de ejecución coactiva.

La obligación es determinada cuando se ha identificado a la o al deudor y se ha fijado su medida” (énfasis añadido).

Con relación a los requisitos que una obligación establecida por la ley debe cumplir para ser exigible, a efectos de proponer una acción de incumplimiento, según lo prescrito por el artículo 52 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁷ (en adelante, “LOGJCC”), es ilustrativo lo expuesto por la Corte Constitucional en el sentido de que una obligación es “*exigible, al no mediar plazo o condición que esté pendiente de verificarse*”⁸. Así también, manifestó que: “33. Como ha sido establecido, para corroborar la existencia de la obligación, se debe verificar estos elementos: (i) **el titular del derecho**, (ii) **el contenido de la obligación**; y, (iii) **el obligado a ejecutar**. (...)”⁹ (énfasis añadido).

De lo expuesto se observa que: i) una obligación jurídica se considera exigible cuando su sujeto, objeto y cuantía se encuentran determinados y ha vencido el plazo legal o convencional para su cumplimiento, conforme a lo previsto en el artículo 267 del COA y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional; y, ii) la exigibilidad implica el derecho del acreedor a requerir el cumplimiento de la obligación por las vías administrativas o judiciales pertinentes, siempre que la deuda esté determinada.

⁷ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia No. 37-13-AN/19, párr. 39.

⁹ Corte Constitucional, Sentencia 40-13-AN/21 y acumulado.

2.4. Codificación de la LOEI. -

Con posterioridad a los pronunciamientos emitidos por esta Procuraduría General del Estado, citados en el acápite anterior, se promulgó la Codificación de la Ley Orgánica de Educación Intercultural (en adelante “*Codificación LOEI*”), que derogó la LORLOEI.

En el caso que motiva la presente consulta, se advierte que las normas relacionadas con la obligación de MINEDUC de cubrir los aportes a la seguridad social adeudados al IESS por los educadores comunitarios o populares constan en la Disposición Transitoria Cuadragésima Tercera de la Codificación LOEI. Al efecto, es necesario citar lo que la Disposición Transitoria Cuadragésima Tercera de la Codificación LOEI (igual a la Disposición Transitoria Primera de la LORLOEI – materia de la consulta –) dispone:

“CUADRAGÉSIMA TERCERA.- La Constitución de la República establece la responsabilidad del Estado de garantizar el derecho a la seguridad social de los educadores comunitarios y populares para cuyo efecto se obliga a:

Dentro de sesenta días plazo, contados a partir de la promulgación de la presente Ley, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social conforme sus atribuciones legales, impulsará las acciones de cobro de las glosas y títulos de crédito que contienen obligaciones de aportes y fondos de reserva, emitidos en contra del Ministerio de Educación (correspondiente a trece provincias, por no afiliar a educadores comunitarios o populares, de acuerdo con los detalles que constan en los oficios No. 13111700-362 y No. 13111700 R-9440 de fechas 29 de mayo de 2009 y 23 de febrero de 2010, respectivamente, expedidos por el Departamento de Afiliación y Control Patronal de la Dirección Provincial de Pichincha del IESS).

Para el cumplimiento de lo dispuesto en la letra a), el Ministerio de Educación en coordinación con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social actualizará los valores adeudados a la fecha; lo cual, servirá de base para que el Ministerio de Economía y Finanzas realice de manera inmediata los ajustes y traspasos presupuestarios para el pago correspondiente, dentro de los sesenta días dispuestos,

Dentro del mismo plazo de sesenta días, el Ministerio de Educación y el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, validará de manera obligatoria con las organizaciones representativas de los educadores comunitarios o populares a nivel nacional, el catastro y los valores monetarios que garantizarán el derecho a la seguridad social para aquellos educadores comunitarios o populares que acrediten su condición y para quienes se encuentren en trámite de verificación de sus documentos ante el IESS.

La información mencionada en la letra c, servirá de base para que el Ministerio de Economía y Finanzas realice las reformas, ajustes, el traspaso presupuestario necesario y la asignación de los recursos para cancelar las obligaciones de pago a los educadores comunitarios, dentro del plazo de 30 días inmediatamente posteriores a los sesenta días mencionados en los incisos anteriores.

El Ministerio de Educación dentro del plazo previsto en la letra a) podrá en su calidad de empleador deudor para con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conforme al artículo 91 de la Ley de Seguridad Social, publicada en Registro Oficial Suplemento

465 de 30 de noviembre del 2001 celebrar convenios de purga de mora patronal debidamente garantizados o acuerdos de pagos parciales, conforme el Reglamento de Aseguramiento, Recaudación y Gestión de Cartera, contenido en la Resolución No. C.D. 516, expedida por el Consejo Directivo del IESS, publicada en Registro Oficial, Edición Especial 687 de 15 de agosto del 2016, que contengan las obligaciones patronales respecto a los educadores populares o comunitarios, cuyos derechos han sido reconocidos como sujetos de protección conforme lo establece el artículo 2 de la Ley de Seguridad Social.

El pago de aportes atrasados que se haga exclusivamente dentro de los plazos previstos en las letras a. y c., no generará interés alguno a favor del IESS, ni responsabilidad patronal.

En caso que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Economía y Finanzas incurrieren en mora del pago de aportes, fondos de reserva y más descuentos al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, conforme lo establece el artículo 90 de la Ley de Seguridad Social, el Contralor General del Estado, a solicitud del IESS, ordenará el bloqueo de fondos y la inmediata retención y entrega al Instituto de una cantidad igual al monto de la liquidación que, conjuntamente con la solicitud, presentará éste. Esta medida no limitará la facultad del IESS de perseguir el cobro de lo adeudado mediante la acción coactiva.

Las acciones mencionadas en el inciso anterior solamente se interrumpirán si tales entidades suscribieron convenios de purga de mora patronal, debidamente garantizados.

La mora en el pago de aportes, fondos de reserva y otros descuentos dispuestos por el IESS en perjuicio de los educadores comunitarios y populares, causará un interés equivalente al máximo convencional permitido por el Banco Central del Ecuador, a la fecha de liquidación de la mora, incrementado en cuatro puntos conforme lo establece el artículo 89 de la Ley de Seguridad Social.

En caso de fallecimiento de la o el educador comunitario y popular que tenga a su favor un título de crédito o una glosa, los derechohabientes podrán cobrar el valor correspondiente a los fondos de reserva, actualizados a la fecha, incluidos los intereses generados por mora; así como acceder a los otros beneficios sociales, para lo cual, justificarán ante el IESS, el derecho a recibir los beneficios conforme a la ley.

El incumplimiento de lo establecido en la presente disposición transitoria será sancionado con la destitución de la autoridad y de las servidoras y servidores públicos remisos de su obligación, conforme los procedimientos establecidos en la Constitución y la ley.

El ente rector verificará la relación laboral que existió en el desempeño de funciones como docentes comunitarios por todos los medios verificables dentro de la Cartera de Estado correspondiente sin solicitar nueva documentación a los profesores o herederos. En el caso que no exista documentos de verificación que prueben la relación laboral, se solicitará y aceptará una declaración juramentada ante Notario Público en la cual la o el docente comunitario junto a dos testigos declararán que desempeñaron esas funciones, especificando el lugar donde lo realizaron.

Este documento solemne bastará para el pago inmediato de haberes y de reconocimiento de seguridad social; toda vez que es responsabilidad de la persona declarante caer en perjurio. Si se llegase a demostrar que incurrió en perjurio, el ente rector deberá proceder conforme a la ley.”

En este sentido, los títulos de crédito y glosas emitidos por el IESS tenían un primer plazo, esto es, dentro de los sesenta (60) días contados a partir de la promulgación de la referida ley, para actualizar los valores adeudados a la fecha y validar el catastro y valores monetarios percibidos por los educadores comunitarios o populares. Una vez determinada la deuda, la misma disposición transitoria previó la necesidad de realizar los ajustes presupuestarios necesarios para asignar los recursos que permitan efectuar el pago.

Por otra parte, el segundo plazo (30 días contados desde el vencimiento del primer plazo), se estableció para que el MINEDUC realice el pago al IESS o celebre convenios de pago para purgar la mora ya identificada en la propia norma, previéndose en forma expresa que dicho pago “no generará interés alguno a favor del IESS, ni responsabilidad patronal”.

En consecuencia, se concluye que la Codificación LOEI, al incorporar como Disposición Transitoria Cuadragésima Tercera el texto íntegro de la antigua Transitoria Primera de la LORLOEI, mantiene inalteradas las condiciones, plazos y efectos previstos en esta última.

Del análisis efectuado a lo largo del presente se concluye que: i) la calidad de empleador de una entidad del Estado respecto de sus servidores o trabajadores se configura cuando existe una relación de dependencia legítimamente establecida, conforme a los requisitos previstos en el régimen jurídico aplicable; ii) la actual Disposición Transitoria Cuadragésima Tercera de la Codificación LOEI no creó una nueva obligación patronal, sino que reconoció expresamente la existencia de una deuda previa del MINEDUC frente al IESS derivada de la omisión de afiliación y aportes respecto de los educadores comunitarios o populares (la cual ya había sido determinada también por el IESS mediante oficios 13111700-362 y 13111700R-944); iii) dicha norma estableció condiciones y plazos específicos (60 y 30 días, respectivamente) para que se verifique el catastro de educadores comunitarios, actualicen los valores adeudados y efectúen los pagos o suscriba convenios de purga de mora patronal, pudiendo acogerse a una remisión excepcional de intereses y responsabilidades patronales, siempre que lo anterior se haya realizado dentro del plazo previsto en la ley; iv) en consecuencia, la LORLOEI no constituyó la obligación, sino que otorgó una vía y un plazo temporal para extinguirla sin intereses; y, v) al no haberse efectuado el pago dentro del régimen de remisión, la deuda continuó plenamente vigente y exigible, continuándose así con la acumulación de intereses, aplicables desde el incumplimiento de las obligaciones derivadas de las relaciones laborales originadas con los profesores comunitarios y populares.

3. Pronunciamiento.-

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 extinguen 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.

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Mgs. Francisco Abad Guerra
Director General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social - IESS.

Oficio N° 13814

Quito, D.M., 09 de noviembre de 2025

Magister
Francisco Xavier Abad Guerra
DIRECTOR GENERAL
INSTITUTO ECUATORIANO DE SEGURIDAD SOCIAL
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. IESS-DG-2025-0643-O, de 27 de octubre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formularon las siguientes consultas:

- 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?”.*

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico que acompaña la consulta, contenido en memorando No. IESS-PG-2025-1169-M, de 25 de octubre de 2025, suscrito por la Procuradora General del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “IESS”), citó los artículos 3, 32, 34, 66 numeral 2, 76 numeral 7, letra l), 82, 213, 226, 367, 368 y 370 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 3, 4, 5, 14, 22, 53, 54 y 55 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); 16, 18, 19, 20, 26, 27, 28, 28.2 y 29 de la Ley de Seguridad Social³ (en adelante, “LSS”); 10 numeral 1.1.1, letra h) del Reglamento Orgánico Funcional del Instituto Ecuatoriano de

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

² COA, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.

³ LSS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre de 2001.

Seguridad Social⁴ (en adelante, “*Reglamento Orgánico Funcional del IESS*”); y, 2, 13 y 28 de la Codificación del Reglamento Interno Sustitutivo de Funcionamiento y Sesiones del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social⁵ (en adelante, “*Reglamento de Sesiones del Consejo Directivo del IESS*”). Con base en este marco normativo, la Procuraduría Institucional del IESS concluyó:

“3.2.- ARGUMENTACIÓN JURÍDICA

La Constitución de la República del Ecuador está compuesta por su bloque de constitucionalidad conforme con lo prescrito en los artículos 76, 82 y 226. Además la Norma Suprema, en los artículos 32 y 34 determinan que el Estado garantizará el derecho a la salud y a la Seguridad Social.

Respecto a la Seguridad Social, la Carta Magna señala que el sistema de Seguridad Social comprenderá las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia. El Estado normará, regulará y controlará las actividades relacionadas con la seguridad social, encargado de esta competencia al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados.

En virtud de lo mencionado, el Código Orgánico Administrativo, establece que las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias, para lo cual deberán aplicarán (sic) las medidas que faciliten el ejercicio de los derechos de las personas, conllevando así a satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas, con criterios de objetividad y eficiencia, en el uso de los recursos públicos.

Así también, el referido cuerpo normativo, establece que la actuación administrativa se someterá a la Constitución de la República del Ecuador, a los instrumentos internacionales, a las leyes, a los principios, actuando así bajo los principios de certeza y previsibilidad.

Por su parte, el Código ibídem, se refiere al régimen jurídico que estará compuesto por órganos colegiados que estarán integrados en número impar y con un mínimo de tres personales, pudiendo ser naturales o jurídicas.

En referencia a la disposición constitucional enmarcada a la seguridad social bajo competencia exclusiva del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la Ley de Seguridad Social dispone que estará sujeto a las normas del derecho público, y regirá su organización y funcionamiento por los principios de autonomía, división de negocios, desconcentración geográfica, descentralización operativa, control interno descentralizado y jerárquico, rendición de cuentas por los actos y hechos de sus

⁴ Reglamento Funcional del IESS, expedido mediante Resolución C. D. 535, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 5 de 01 de junio de 2017. Última reforma: 25 de marzo de 2025.

⁵ Reglamento de Sesiones del Consejo directivo del IESS, expedido mediante Resolución C. D. 615, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 387 de 08 de febrero de 2021.

autoridades, y garantía de buen gobierno, otorgando a éste autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, la ejercerá el IESS a través del Consejo Directivo, mediante la aprobación de normas técnicas y la expedición de reglamentos y resoluciones que serán de aplicación obligatoria en todos los órganos y dependencias del Instituto.

Para el ejercicio de la competencia indicada, la Ley de Seguridad Social, dispone que los órganos de gobierno y dirección al Consejo Directivo, Director General y Directores Provinciales. El Consejo Directivo, es el órgano máximo de gobierno del IESS, responsable de las políticas para la aplicación del Seguro Universal Obligatorio de sus Afiliados. Tiene por misión la expedición de las normativas de organización y funcionamiento de los seguros generales administrados por el IESS, el planeamiento estratégico del ahorro previsional, la regulación y supervisión de las direcciones de los seguros generales y especiales aplicados por el IESS, y la fiscalización de los actos de la administración del IESS.

El máximo órgano de gobierno del IESS, estará integrado por un vocal que represente a los afiliados en relación de dependencia públicos y privados; los afiliados sin relación de dependencia y las personas jubiladas; un vocal en representación de los empleadores; y, un vocal en representación de la Función Ejecutiva, quien será designado por el Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo, además tendrá la cualidad de ser el voto dirimente en caso de contraposición de los demás vocales.

El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá instalar sus sesiones con la presencia de al menos dos de sus tres vocales miembros, siendo responsabilidad de la secretaria de dicho Consejo la confirmación de asistencia y demás temas relacionados para garantizar la presencia de los vocales.

Ahora bien, para regular el funcionamiento del Consejo Directivo, éste en ejercicio de sus atribuciones y competencias, resolvió expedir la Codificación del Reglamento Interno Sustitutivo de Funcionamiento y Sesiones del Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, la cual establece que el máximo órgano de gobierno sesionará con la presencia de por lo menos dos de sus miembros, incluido el Representante Principal o Alterno designado por la Función Ejecutiva.

Para el efecto de la votación sobre los asuntos tratados en las sesiones de Consejo Directivo, el Presidente cuando considere que una moción o asunto hubiere sido suficientemente tratado, finalizará el debate y dispondrá que por Secretaría se recepte la votación, la misma que será nominal en todos los casos.

IV.- ABSOLUCIÓN DE CONSULTA

Por las consideraciones expuestas y en uso de mis atribuciones y competencias atiendo su consulta, indicando lo siguiente:

1.- En respuesta a su primera pregunta indico lo siguiente:

Es jurídicamente viable la instalación del Consejo Directivo con la presencia de por los (sic) menos 2 (dos) de sus 3 (tres) vocales, por así disponer el artículo 28 de la Ley de Seguridad Social.

2.- En respuesta a su segunda pregunta manifiesto lo siguiente:

El Consejo Directivo al estar regido por el principio de tripartitismo (sic), su mayoría estaría conformada al contar con la presencia de 2 (dos) de sus 3 (tres) miembros, por así disponer el artículo 28 de la Ley de Seguridad Social.

3.- En respuesta a su tercera pregunta señalo:

El voto dirimente, facultad otorgada al Presidente del Consejo Directivo, única y exclusivamente se aplica en caso de existir controversia para aprobación del tema tratado, es decir, cuando exista un empate, circunstancia en la cual se observará lo señalado en 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 EXPEDIDA MEDIANTE RESOLUCIÓN C. D. 615.

4.- En respuesta a su cuarta pregunta manifiesto:

Efectivamente, a efecto de tutelar los derechos de los afiliados, derechohabientes, beneficiarios y empleadores, el Consejo Directivo tiene la obligación de sesionar de manera permanente, razón por la cual, aplica en todo sentido el pronunciamiento vinculante emitido por la Procuraduría General del Estado mediante oficio Nro. 11577 de 26 de mayo de 2025, a fin de velar por el cumplimiento del principio de eficiencia administrativa”.

2.- Análisis. -

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de las consultas, el análisis desarrollará los siguientes apartados: i) la naturaleza y conformación del Consejo Directivo del IESS; y, ii) de las decisiones del Consejo Directivo del IESS y el voto dirimente de su presidente.

2.1. Naturaleza y conformación del Consejo Directivo del IESS. -

De acuerdo con el artículo 226 de la CRE, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y servidores públicos únicamente ejercerán las competencias y facultades que les hayan sido atribuidas por la Constitución y la ley. Este principio de juridicidad se complementa con el artículo 82 ibídem, que garantiza el derecho a la seguridad jurídica, sustentado en la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas, aplicadas por autoridades competentes.

En el marco de los derechos sociales, el artículo 34 de la CRE dispone que la seguridad social es un derecho irrenunciable de todas las personas, y un deber primordial del Estado, regido por los principios de solidaridad, obligatoriedad, universalidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad, suficiencia, transparencia y participación. A su vez, el numeral 2 del artículo 66 reconoce el derecho de las personas a la seguridad social y a otros servicios sociales necesarios; mientras que

el numeral 6 del artículo 261 asigna al Estado central la competencia exclusiva sobre las políticas de educación, salud, seguridad social y vivienda.

El artículo 368 de la CRE establece que el sistema de seguridad social comprenderá *“las entidades públicas, normas, políticas, recursos, servicios y prestaciones de seguridad social, y funcionará con base en criterios de sostenibilidad, eficiencia, celeridad y transparencia”*. Por su parte, el artículo 370 determina que IEES, como entidad autónoma regulada por la ley, es responsable de la prestación de las contingencias del Seguro Universal Obligatorio a sus afiliados.

En ese contexto, el artículo 16 de la LSS define al IEES como una *“entidad pública descentralizada de carácter autónomo (...), dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio”*. Su objeto indelegable es la prestación del Seguro Universal Obligatorio en todo el territorio nacional, según los principios de *“autonomía, división de negocios, desconcentración geográfica, descentralización operativa, control interno descentralizado y jerárquico, rendición de cuentas y garantía de buen gobierno”*. Asimismo, el artículo 18 ibídem incorpora a su organización los principios de *“independencia, transparencia, celeridad, probidad, certeza, eficacia, eficiencia, calidad y otros que la ley determine para la administración pública”*.

El artículo 20 de la LSS establece que son órganos de gobierno y dirección superior del IEES: *“a. El Consejo Directivo; b. La Dirección General; y, c. La Dirección Provincial”*. De acuerdo con el artículo 26 ibídem, el Consejo Directivo del IEES es el ***“órgano máximo de gobierno del IEES, responsable de las políticas para la aplicación del Seguro Universal Obligatorio de sus Afiliados”***, cuya misión es la ***“expedición de las normativas de organización y funcionamiento de los seguros generales administrados por el IEES, el planeamiento estratégico del ahorro previsional, la regulación y supervisión de las direcciones de los seguros generales y especiales aplicados por el IEES, y la fiscalización de los actos de la administración del IEES”*** (énfasis añadido)

Concordante con lo anterior, el artículo 10, numeral 1.1.1 del Reglamento Orgánico Funcional del IEES reitera que *“El Consejo Directivo es el órgano máximo de gobierno del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, cuenta con sus competencias y atribuciones determinadas en los artículos 25, 26 y 27 de la Ley de Seguridad Social”*.

Antes de abordar el quórum y la validez de sus decisiones, conviene precisar que, conforme al artículo 53 del COA, *“Los órganos colegiados se sujetan a lo dispuesto en su regulación específica y este Código”*, y que ***“se integran en número impar y con un mínimo de tres personas naturales o jurídicas”*** (énfasis añadido). Así, el artículo 28 de la LSS establece que el Consejo Directivo del IEES está conformado por:

- “a. Un vocal que represente a los afiliados en relación de dependencia públicos y privados; los afiliados sin relación de dependencia y las personas jubiladas.*
- b. Un vocal en representación de los empleadores.*
- c. Un vocal en representación de la Función Ejecutiva, quien será designado por el Presidente de la República mediante Decreto Ejecutivo.*

Cada uno de los miembros principales tendrá su respectivo suplente, observando la paridad de género y alternancia. El periodo de duración será de cuatro años y podrán reelegirse por una sola vez, de forma consecutiva o no.

El Presidente del Consejo Directivo del IESS, será el representante de la Función Ejecutiva. El suplente del presidente subrogará, al presidente en caso de ausencia temporal o definitiva” (énfasis añadido).

Respecto de la instalación de las sesiones, el inciso final del mismo artículo 28 dispone que: *“El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social deberá instalar sus sesiones con la presencia de al menos dos de sus tres vocales miembros, siendo responsabilidad de la secretaría de dicho Consejo la confirmación de asistencia y demás temas relacionados para garantizar la presencia de los vocales”* (énfasis añadido). En este sentido, y concordante con lo anterior, el artículo 58 del COA señala que para la instalación de un órgano colegiado se requiere la presencia de al menos la mitad de sus miembros. Por su parte, el artículo 28.3 de la LSS establece que *“El quórum para la instalación de cada sesión estará conformado con mínimo 3 de sus miembros”*, disposición que entra en aparente contradicción con el inciso final del artículo 28 y con las normas reglamentarias del propio IESS, al exigir la presencia total de los vocales, cuando el órgano se compone precisamente de tres miembros (énfasis añadido).

En concordancia con la disposición el artículo 28 de la LSS, el artículo 13 del Reglamento de Sesiones del Consejo Directivo del IESS prevé que: *“El Consejo Directivo sesionará con la presencia de por lo menos dos (2) de sus Miembros, incluido el Representante Principal o Alterno designado por la Función Ejecutiva”*. A su vez, el artículo 23 del mismo reglamento dispone que, si en el transcurso de una sesión se pierde el quórum reglamentario, esta *“se suspenderá la sesión; en cuyo caso se reinstalará la misma, dentro de las veinte y cuatro (24) horas laborables siguientes”* (énfasis añadido).

Por otra parte, la Disposición General Única contenida en el Libro Primero, Título II de la LSS, también señala que:

“El Consejo Directivo del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social sesionará con la presencia de al menos dos de los tres representantes o vocales que lo componen, esto con el fin de que se cumpla con el principio del tripartismo y en caso de la ausencia de un vocal principal a una sesión, la Secretaría del Consejo Directivo principalizará para el resto de dicha sesión, al vocal suplente, según el proceso que determina la presente Ley” (énfasis añadido).

Finalmente, el artículo 32 de la LSS dispone que el Director General actúa como secretario de las sesiones del Consejo Directivo, con voz, pero sin voto, y ejerce la representación legal, judicial y extrajudicial de la institución, así como la titularidad para el ejercicio de la jurisdicción coactiva, conforme al artículo 30 del mismo cuerpo legal.

Respecto del quórum para la integración de los cuerpos colegiados, la Procuraduría General del Estado, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 000521, de 18 de febrero de 2011, manifestó:

“Respecto al ‘quórum’, el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual de Guillermo Cabanellas Torres, Tomo VI, 25ª Edición, (pág. 541) expresa que esta voz latina ya castellanizada, ‘Se dice en lenguaje parlamentario y en el de otras asambleas para referirse al número de miembros que deben encontrarse presentes para su constitución, deliberación y sobre todo en las votaciones, para eficacia de sus acuerdos....Se refiere

sin embargo más bien a cierta mayoría calificada en las votaciones o a un número especial de asistentes (al menos la mitad más uno) para empezar una sesión o junta”. (Énfasis añadido)

Cabe señalar que, según el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁶ (en adelante, “LOGJCC”), se tendrán en cuenta los siguientes métodos y reglas de interpretación jurídica ordinaria:

“1. Reglas de solución de antinomias.- Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior. (...)”

4. Interpretación evolutiva o dinámica.- Las normas se entenderán a partir de las cambiantes situaciones que ellas regulan, con el objeto de no hacerlas inoperantes o ineficientes o de tornarlas contrarias a otras reglas o principios constitucionales.

5. Interpretación sistemática.- Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía. (...)” (Énfasis añadido).

De lo expuesto se observa que: i) el IESS es una entidad pública descentralizada de carácter autónomo, dotada de autonomía, con personería jurídica y patrimonio propio; que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro Universal Obligatorio de sus Afiliados; ii) sus órganos de gobierno y dirección superior son el Consejo Directivo, la Dirección General y las Direcciones Provinciales; iii) el Consejo Directivo constituye el órgano máximo de gobierno, encargado de las políticas del Seguro Universal Obligatorio, la expedición de normas de funcionamiento, la planificación estratégica, la supervisión de los seguros generales y especiales, y la fiscalización de la gestión administrativa; iv) el Consejo Directivo del IESS está integrado por tres miembros principales, uno en representación de los afiliados en relación de dependencia, afiliados sin relación de dependencia y los jubilados, otro en representación de los empleadores y el tercero designado por el Presidente de la República, quien además presidirá el consejo; y, v) conforme al principio de especialidad y a la Disposición General Única de la LSS, el Consejo Directivo del IESS puede instalar válidamente sus sesiones con la presencia de al menos dos de sus tres miembros

2.2. De las decisiones del Consejo Directivo del IESS y del voto dirimente de su Presidente.

-

El artículo 1 del Reglamento de Sesiones del Consejo Directivo del IESS prevé que su objeto es “regular la estructura general, el procedimiento administrativo común; las normas sobre responsabilidad y funcionamiento de los órganos que dependen del Consejo Directivo, así como el desarrollo de sesiones del cuerpo colegiado”. A su vez, el artículo 3 establece que “se aplica de modo general a los Miembros del Consejo Directivo; principales y alternos; al Secretario, Prosecretario; y, a los funcionarios del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social” (énfasis añadido)

⁶ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

En lo relativo a las sesiones, el artículo 4 del Reglamento prevé que *“Las sesiones del Pleno del Consejo Directivo del IESS, se realizarán en la ciudad de Quito; sin embargo, podrá convocarse y reunirse en cualquier lugar de la República del Ecuador en ejercicio de su jurisdicción nacional”*. De acuerdo con el artículo 11 ibídem, el Secretario o Prosecretario convoca a las sesiones por disposición del Presidente del Consejo Directivo; y, según el inciso quinto del mismo artículo, las sesiones pueden ser ordinarias o extraordinarias, celebrarse en cualquier lugar del país y ser presenciales o virtuales, en concordancia con el artículo 14.

Respecto del quórum, el artículo 13 del Reglamento dispone que *“El Consejo Directivo sesionará con la presencia de por lo menos dos (2) de sus Miembros, incluido el Representante Principal o Alterno designado por la Función Ejecutiva”*. Por otra parte, si durante la sesión se pierde el quórum reglamentario, *“se suspenderá la sesión; en cuyo caso se reinstalará la misma, dentro de las veinte y cuatro (24) horas laborables siguientes”*, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 ibídem (énfasis añadido).

Las sesiones ordinarias se realizarán al menos *“una vez cada quince (15) días, previa convocatoria del Presidente del Consejo Directivo, con al menos cuarenta y ocho (48) horas de anticipación”*, según lo prescribe el artículo 15 del Reglamento de Sesiones del Consejo Directivo del IESS, aclarando que, *“Si transcurridos treinta minutos (30) de la hora fijada en la convocatoria no estuvieran presentes por lo menos dos (2) de sus miembros, incluido el Presidente, no se realizará la sesión y el Secretario dejará constancia de tal hecho”*; y, las sesiones extraordinarias *“se realizarán previa convocatoria del Presidente del Consejo Directivo o por pedido de dos (2) de sus Miembros, con al menos doce (12) horas de anticipación”*, según el artículo 17 ibídem (énfasis añadido)

Según el artículo 30 del Reglamento de Sesiones del Consejo Directivo del IESS, las decisiones del Consejo Directivo del IESS, es decir, la forma en que manifiesta su voluntad jurídica de derecho público es a través de:

Conforme al artículo 30 del Reglamento, las decisiones del Consejo – manifestación de su voluntad jurídica de derecho público – se adoptan mediante:

- “1. Actos Normativos con fuerza reglamentaria en materia de Seguridad Social, de cumplimiento obligatorio y efecto inmediato, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial;*
- 2. Regulaciones, manuales e instructivos destinados al funcionamiento de la institución;*
- 3. Resoluciones para la aprobación de las políticas y los programas de aplicación del Seguro General Obligatorio; y,*
- 4. Disposiciones sobre asuntos de carácter administrativo en el ámbito de su competencia”*.

En cuanto a la votación, el artículo 28 del Reglamento prevé que, una vez concluido el debate, el Presidente dispondrá que la Secretaría recepte la votación, siempre nominal. Añade que:

“Las decisiones del Consejo se aprobarán por mayoría absoluta de sus miembros. En caso de empate en la votación, se suspenderá el tratamiento del punto y se convocará a una nueva sesión en veinte y cuatro (24) horas para volver a tratar el mismo. De persistir el empate, el Presidente tendrá voto dirimente.

El voto de los Miembros del Consejo Directivo será obligatorio: a favor, en contra o voto salvado, que se registrará en el acta respectiva. (...)” (énfasis añadido)

Respecto de los tipos de mayoría, este organismo, en el oficio No. 12618, de 5 de agosto de 2025, precisó:

“El funcionamiento de los órganos colegiados (...), está sujeto a reglas de quórum para su válida instalación y para la adopción de decisiones. El ordenamiento jurídico establece distintos tipos de mayorías - simple, absoluta o calificada - según la naturaleza del acto a aprobar.

A manera de ejemplo, el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa⁷ (en adelante, ‘LOFL’) define las mayorías en los siguientes términos:

- ‘1. Se entenderá por mayoría simple, el voto favorable de la mitad más uno de las y los assembleístas presentes en la sesión del Pleno;*
- 2. Será mayoría absoluta, el voto favorable de la mitad más uno de las y los assembleístas que integran la Asamblea Nacional; y,*
- 3. Será mayoría calificada, el voto favorable de las dos terceras partes de las y los assembleístas que integran la Asamblea Nacional.*

***Si en el cálculo del número de votos requeridos para cada mayoría, el resultado no es un número entero, se entenderá que el número requerido es el número entero inmediato superior”.** (Énfasis corresponde al texto original)*

(...)

De las normas previamente transcritas se aprecian las siguientes reglas aplicables a las votaciones de los órganos colegiados:

- a) Tanto la mayoría simple como la mayoría absoluta requieren el voto favorable de ‘la mitad más uno’, diferenciándose únicamente en la base de cálculo: la mayoría simple se computa sobre los miembros presentes, **mientras que la mayoría absoluta se calcula sobre la totalidad de los integrantes del órgano colegiado.***
- b) Si el número de miembros es par, la mayoría absoluta se obtiene sumando uno a la mitad exacta. Por ejemplo, en un cuerpo colegiado de ocho miembros, la mitad es cuatro; y, por lo tanto, la mayoría absoluta se configura con cinco votos.*
- c) Si el número de miembros es impar, la mitad no será un número entero. En tales casos, según lo previsto en la LOFL, **se entiende que el número requerido es el entero inmediato superior. Por ejemplo, si hay siete miembros, la mitad es 3,5, por lo que la mayoría se alcanza con cuatro votos”.***

En el mismo sentido, la Procuraduría General del Estado, en el pronunciamiento constante en oficio No. 13796, de 30 de enero de 2018, señaló:

⁷ LOFL, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 de 27 de julio de 2009. Artículo sustituido en el año 2020.

“Con relación al voto dirimente, es oportuno considerar que: ‘(...) la doctrina y el legislador se ha ocupado del problema, estableciendo positivamente que el voto dirimente solo es un voto calificado ‘de mayor valor que el resto’; puesto que al producirse un empate la decisión administrativa se genera, provocando la desigualdad en la votación, en razón de que esta se adopta en el sentido en el cual expresó su voto el presidente. De esta manera se ha corregido el fenómeno y se ha formado efectivamente la resolución pública⁸” (énfasis me corresponde).

De las normas citadas y su interpretación sistemática se desprende que: i) las sesiones del Consejo Directivo pueden ser ordinarias o extraordinarias, presenciales o virtuales, y celebrarse en cualquier lugar del país; ii) el Consejo sesionará con la presencia de por lo menos dos de sus miembros, incluido el representante principal o alterno designado por la Función Ejecutiva, quien lo presidirá; iii) las decisiones del Consejo Directivo se aprobarán por mayoría absoluta de sus miembros; y, iv) ante empate en la primera votación, el punto se difiere a una nueva sesión dentro de 24 horas; si el empate persiste en la segunda votación, el Presidente ejerce voto dirimente.

3. Pronunciamiento.-

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.

⁸ Secaira, Patricio, Curso Breve de Derecho Administrativo, Editorial Universitaria, Quito, 2004, pág. 87.

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.

Atentamente,



Juan Carlos Larrea
Valencia



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. 13887

Quito D.M., 14 de noviembre de 2025

Magister

Hans Willi Ehmig Dillon

SUPERINTENDENTE

SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA

Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. SCE-2025-775, de 23 de octubre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformularon las consultas presentadas mediante oficio No. SCE-2025-722, de 24 de septiembre de 2025, en los siguientes términos:

“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?"

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1.- Antecedentes.

Las consultas fueron inicialmente planteadas mediante oficio No. SCE-2025-722, de 24 de septiembre de 2025, ingresado en la misma fecha. En virtud de que las mismas no estaban dirigidas a la inteligencia o aplicación de una norma jurídica, conforme lo previsto en el numeral 3 del artículo 237 de la Constitución de la República del Ecuador y en los artículos 3, letra f), y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, mediante oficio No. 13332, de 30 de septiembre de 2025, se solicitó su reformulación.

Dicho requerimiento fue atendido con el oficio No. SCE-2025-775, anteriormente citado, al cual se adjuntó el informe jurídico No. SCE-DS-INJ-2025-013, de 23 de octubre de 2025, suscrito por el Intendente Nacional Jurídico de la Superintendencia de Competencia Económica (en adelante “SCE”), dentro del que se citan los artículos 76, 82, 226, 426 y 427 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); Disposición General Primera de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado² (en adelante “LORCPM”); Disposición General Primera y Disposición Derogatoria Primera de la Ley Orgánica de Regulación Contra la Competencia Desleal³ (en adelante “LORCLD”); 30 del Código Orgánico Administrativo⁴ (en adelante “COA”) 7 numeral 20a y 37 del Código Civil⁵ (en adelante “CC”). Con base en dichas normas, concluyó lo siguiente:

“5. CRITERIO JURÍDICO:

En consideración a la normativa expuesta y al análisis realizado, la Intendencia Nacional Jurídica comprende que, las dos cuestiones planteadas por la INICPD abarcan una misma problemática anclada a la temporalidad de la LORCCD, empero a fin de dilucidar los cuestionamientos planteados por el órgano consultante es criterio de esta Intendencia:

Con relación a la pregunta: Considerando que el artículo 30, inciso segundo, del

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

² LORCPM, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 555 de 13 de octubre de 2011.

³ LORCLD, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 113 de 29 de agosto de 2025.

⁴ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

⁵ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005

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?

En atención a los artículos 7 del Código Civil, 30 del COA y 76, números 3 y 5, 82, 226 y 427 de la Constitución de la República del Ecuador, debe considerarse que:

Si una conducta ha sido eliminada como infracción por la LORCCD como ocurre con la infracción prevista en el artículo 78 numeral 1 letra i) de la LORCPM, no puede ser investigada ni sancionada, pues ha perdido antijuridicidad.

Si una conducta subsiste, pero ha sido modificada en su descripción típica o en su verbo rector como ocurre con los artículos 4 segundo parágrafo y 6 de la LORCCD respecto de las conductas del artículo 27 de la LORCPM, debe aplicarse la configuración normativa más favorable al administrado.

Si la sanción aplicable conforme a la LORCCD resulta menos gravosa que la prevista en la LORCPM, debe aplicarse la sanción posterior.

Si la nueva normativa agrava la sanción o amplía el alcance de la infracción, debe aplicarse la normativa anterior (LORCPM) en virtud de la ultractividad de la ley más favorable.

En cuanto a la pregunta: 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?

La garantía constitucional de favorabilidad abarca tanto la sanción como la conducta, por las siguientes razones:

De conformidad con la regla general del artículo 7 del Código Civil y el artículo 30 inciso primero del COA, las normas sancionadoras no tienen efecto retroactivo cuando resultan desfavorables.

En consecuencia las conductas presuntamente infractoras ocurridas antes del 29 de agosto de 2025 deben analizarse sustantivamente bajo la LORCPM, por ser la norma vigente al momento de los hechos.

No obstante, conforme al principio de favorabilidad dispuesto en el artículo 30 inciso segundo COA y artículo 76 número (sic) 5 de la CRE, deberá aplicarse la LORCCD retroactivamente si esta resulta más favorable al administrado, ya sea porque elimina la infracción, la restringe o reduce la sanción.

En materia procedimental, en virtud del artículo 7 número 20 del Código Civil, las normas adjetivas tienen aplicación inmediata, por lo que los procedimientos administrativos iniciados con posterioridad al 29 de agosto de 2025 deberán tramitarse bajo la LORCCD en cuanto a su trámite, etapas y competencia institucional.

Finalmente, esta Intendencia concluye que en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de competencia desleal, los hechos ocurridos antes del 29 de agosto de 2025 deben ser calificados sustantivamente conforme a la LORCPM, salvo que la LORCCD resulte más favorable al administrado, caso en el cual corresponderá aplicar retroactivamente esta última; mientras que las normas procedimentales de la LORCCD tienen aplicación inmediata a los trámites iniciados desde su vigencia; además, el principio de favorabilidad alcanza no solo a la sanción sino también a la tipificación de la conducta, lo que implica que no se podrá sancionar conductas derogadas ni aplicar configuraciones normativas más gravosas, debiendo preservarse la aplicación de la norma anterior mediante ultractividad cuando resulte más favorable para el investigado” (énfasis añadido).

2.- Análisis.

El presente análisis jurídico desarrollará los siguientes puntos: i) el principio de favorabilidad en materia administrativa; y, ii) el régimen transitorio entre la LORCPM y la LORCCD.

2.1. Principio de favorabilidad en materia administrativa.

En el ámbito del Derecho Administrativo Sancionador, el desarrollo infraconstitucional del principio de favorabilidad se encuentra previsto en el inciso segundo del artículo 30 del COA⁶ y numeral 2 del artículo 193 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva⁷ (en adelante “ERJAFE”). Ambas disposiciones consagran la posibilidad de aplicar retroactivamente las normas sancionadoras más favorables al administrado, constituyendo una excepción al principio general de irretroactividad de la ley.

En este orden de ideas, el tratadista Alejandro Nieto⁸ señala que “*el Derecho Administrativo se nuclea en torno al principio de legalidad*” y establece como una regla jurídica “*(...) la prohibición de la aplicación retroactiva de las normas sancionadoras más gravosas*”.

Por su parte, la Corte Constitucional del Ecuador, en la Sentencia No. 1151-19-EP/23⁹, de 20 de diciembre de 2023, desarrolló estándares relevantes sobre la aplicación del principio de favorabilidad en procedimientos sancionadores no penales. En los numerales 27 y 28 de dicha decisión, la Corte señaló:

“27. Conforme la jurisprudencia de esta Corte y el artículo 76.5 de la Constitución, existe la garantía de aplicar el principio de favorabilidad. Esta implica que cundo existe un conflicto entre dos leyes de la misma materia que contemplen sanciones diferentes para un mismo hecho, se aplicará la menos rigurosa, aun cuando su promulgación sea posterior a la infracción. En caso de duda sobre una norma que contenga sanciones, se la aplicará en el sentido más favorable a la persona infractora.

28. En sentencias previas, esta Corte ha abordado la aplicación del principio de favorabilidad, en particular, en el marco de procesos penales. Sin perjuicio de ello, la

⁶ COA, Artículo 30: “(...) Las disposiciones sancionadoras producen efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor.”

⁷ ERJAFE, publicado en el Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002. “Art. 193.- Irretroactividad (...) 2. Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor”.

⁸ Alejandro Nieto García, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4.ª Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2005, págs. 45-46.

⁹ Sentencia 1151-19-EP/23 de 20 de diciembre de 2023, publicada en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 320 de 26 de febrero de 2024.

Constitución no limita la aplicación del principio de favorabilidad a un determinado proceso judicial por su materia. Esta Corte considera que, si bien el proceso en el cual se emitió la decisión impugnada en esta causa no proviene de un proceso penal, el estándar utilizado en las sentencias referidas es aplicable. Esto es así porque en el caso concreto se estableció una sanción que se relaciona con un delito, el de defraudación aduanera, por ello, en esencia, existe una semejanza entre un proceso contencioso tributario sancionador con un proceso penal. Tampoco podría esta Corte limitar la aplicación del principio de favorabilidad a otro tipo de procesos cuando la Constitución no lo prevé de esa forma. Sostener lo contrario, constituiría una restricción ilegítima del debido proceso en la garantía de favorabilidad” (el subrayado me corresponde).

De la normativa y sentencia citadas, se desprende lo siguiente: i) de forma general y de conformidad con el artículo 30 del COA, 193 del ERJAFE, la ley no tiene efecto retroactivo; ii) sin embargo, ambas disposiciones establecen que las normas sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto resulten favorables al administrado; y, iii) la Corte Constitucional, en la sentencia No. 1151-19-EP/23, determinó que la garantía de favorabilidad reconocida en el artículo 76, numeral 5, de la Constitución de la República del Ecuador no se limita exclusivamente al ámbito penal, sino que se extiende a todo tipo de procedimientos sancionadores, incluidos los de naturaleza administrativa.

2.2. Régimen transitorio entre la LORCPM y la LORCCD.

De conformidad con la consulta planteada, se advierte que esta se refiere al contenido de los artículos 4, 5 y 6 de la LORCCD, relativos a la regulación de la competencia desleal, cuyos fundamentos se encontraban previamente previstos en los artículos 25, 26 y 27 de la LORCPM, disposiciones que fueron derogadas expresamente por la Disposición Derogatoria Primera de la LORCCD.

A efectos de evidenciar la correspondencia entre las disposiciones derogadas y las actualmente vigentes, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

LORCCD	LORCPM Artículos derogados
Art. 4.- Definiciones.- A efectos de la presente Ley, se entiende por: Competencia desleal.- Se considera desleal todo acto, práctica, comportamiento o conducta que de cualquier forma manifestada y relacionada	Art. 25.- Definición.- Se considera desleal a todo hecho, acto o práctica contrarios a los usos o costumbres honestos en el desarrollo de actividades económicas, incluyendo aquellas conductas realizadas en o a través de la actividad publicitaria. La expresión

<p>con la producción e intercambio de bienes o servicios, tenga por objeto o efecto limitar, restringir, falsear o distorsionar la competencia, el acceso al mercado; y, que objetivamente sea contrario a las exigencias de la buena fe, de modo que objetivamente pueda resultar perjudicioso para el interés económico general. (...)</p>	<p>actividades económicas se entenderá en sentido amplio, que abarque actividades de comercio, profesionales, de servicio y otras. (...)</p>
<p>Art. 5.- Prohibición y Cláusula General de Competencia Desleal.- Está prohibido todo acto, práctica o conducta desleal. Para efectos de esta Ley se reputa y será sancionado como desleal todo comportamiento, práctica o conducta que resulte objetivamente contrario a las exigencias de la buena fe, cualquiera sea la forma que adopte, el medio a través del cual se realice, incluida la actividad publicitaria, sin importar el sector de la actividad económica en la que se manifiesten.</p>	<p>Art. 26.- Prohibición.- Quedan prohibidos y serán sancionados en los términos de la presente Ley, los hechos, actos o prácticas desleales, cualquiera sea la forma que adopten y cualquiera sea la actividad económica en que se manifiesten, cuando impidan, restrinjan, falseen o distorsionen la competencia, atenten contra la eficiencia económica, o el bienestar general o los derechos de los consumidores o usuarios. (...)</p>
<p>Art. 6.- De las conductas de competencia desleal.- Sin perjuicio de que un hecho, acto o práctica infrinja la cláusula general, y sin que su enunciación sea taxativa, se consideran actos y prácticas de competencia desleal, entre otros, los siguientes:</p> <p>Actos de confusión.- (...)</p> <p>Actos de engaño.- (...)</p> <p>Actos de imitación.- (...)</p> <p>Actos de denigración.- (...)</p> <p>Actos de comparación.- (...)</p>	<p>Art. 27.- Prácticas Desleales.- Entre otras, se consideran prácticas desleales, las siguientes:</p> <p>1.- Actos de confusión.- (...)</p> <p>2.- Actos de engaño.- (...)</p> <p>3.- Actos de Imitación (...)</p> <p>4.- Actos de denigración.- (...)</p> <p>5.- Actos de comparación.- (...)</p> <p>6.- Explotación de la reputación ajena.- (...)</p> <p>7.- Violación de secretos empresariales.-</p>

<p>Actos de explotación de la reputación ajena.- (...)</p> <p>Actos de violación de secretos empresariales.- (...)</p> <p>Actos de inducción a la infracción contractual.- (...)</p> <p>Actos de violación de normas.- (...)</p> <p>Prácticas agresivas.- (...)</p> <p>Prácticas de venta piramidal.- (...)</p> <p>Actos de discriminación.- (...)</p> <p>Abuso de situación de dependencia económica.- (...)</p> <p>Actos de venta a pérdida.- (...)</p> <p>Actos de publicidad comparativa.- (...)</p> <p>Actos de publicidad ilícita.- (...)</p> <p>Prácticas de desgaste de los consumidores.- (...)</p> <p>En el Reglamento a la presente Ley se establecerán y desarrollarán los elementos que constituyen actos y prácticas de competencia desleal y sus excepciones en caso de haberlas.</p>	<p>(...)</p> <p>8.- Inducción a la infracción contractual.- (...)</p> <p>9.- Violación de normas.- (...)</p> <p>10.- Prácticas agresivas de acoso, coacción e influencia indebida contra los consumidores.-(...)</p>
--	--

El artículo 1 de la LORCPM establece como parte de su objeto sancionar los “*acuerdos colusorios y otras prácticas restrictivas; y, el control y regulación de las operaciones de concentración económica, buscando proteger el proceso competitivo, la eficiencia en los mercados o el bienestar general y de los consumidores y usuarios*”; en este sentido, las

infracciones por competencia desleal fueron inicialmente reguladas por dicho cuerpo normativo (énfasis añadido).

Posteriormente, con la adhesión del Ecuador al “*Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y Colombia y Perú, por otra*”¹⁰ (en adelante, “*Acuerdo comercial multipartes con la UE*”), suscrito el 11 de noviembre de 2016 y ratificado mediante Decreto Ejecutivo No. 1285, de 20 de diciembre de 2016, el Estado ecuatoriano se comprometió, según el artículo 233¹¹ del citado acuerdo, a **asegurar una protección eficaz contra la competencia desleal**, de conformidad con el artículo 10 bis del Convenio de París y la legislación interna aplicable.

En atención al Acuerdo comercial multipartes con la UE, se expidió la LORCCD, cuyo artículo 1 establece como su objeto el “*proteger la competencia leal; así como, los intereses particulares y legítimos de los competidores y consumidores que se consideren afectados por actos de competencia desleal, cuando estos actos se realicen en el mercado y con fines concurrenciales*”. A su vez, el artículo 4 introduce las categorías de competencia desleal simple y agravada, y el Capítulo II (arts. 5 a 7) desarrolla la prohibición general de las prácticas desleales y la definición de actos contrarios a la buena fe comercial.

Debe destacarse que la LORCCD no prevé un régimen transitorio respecto de los procedimientos administrativos sancionadores iniciados bajo la vigencia de los artículos 25, 26 y 27 de la LORCPM. Sin embargo, tanto la Disposición General Primera de la LORCPM como la Disposición General Primera de la LORCCD establecen la aplicación supletoria del COA en todo aquello no previsto por dichas leyes.

En este punto, conviene recordar que la doctrina reconoce la finalidad de las disposiciones transitorias. Al respecto, Alessandri, Somarriva y Vodanovic explican que: “*Muchas veces el legislador dicta las llamadas disposiciones transitorias, mediante las cuales previene los conflictos entre la ley antigua y la nueva al determinar los efectos precisos que ésta debe producir en las relaciones o situaciones anteriores*” (el subrayado me corresponde).

No obstante, ante la ausencia de disposiciones transitorias, es preciso acudir a lo prescrito en el inciso primero del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional¹² (en adelante “LOGJCC”), que al referirse a los métodos y reglas de

¹⁰ Acuerdo comercial multipartes con la UE, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 808 de 23 de diciembre de 2016.

¹¹ Acuerdo comercial multipartes con la UE. Artículo 233 “1. Cada Parte asegurará una protección eficaz contra la competencia desleal, de conformidad con el artículo 10 bis del Convenio de París. Para tal efecto, se considerará desleal todo acto vinculado a la propiedad industrial realizado en el ámbito empresarial, que sea contrario a los usos y prácticas honestas, de conformidad con la legislación nacional de cada Parte. 2. De conformidad con la legislación nacional de cada Parte, este artículo se podrá aplicar sin perjuicio de la protección otorgada bajo este Título.”.

¹² LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

interpretación jurídica constitucional y ordinaria, dispone: *“Las normas constitucionales se interpretarán en el sentido que más se ajuste a la Constitución en su integralidad, en caso de duda, se interpretará en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos reconocidos en la Constitución y que mejor respete la voluntad del constituyente”* (el subrayado me corresponde).

Por su parte, el inciso primero del artículo 7 del CC consagra el principio general de irretroactividad de la ley al establecer que *“La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo; (...)”*. Sin embargo, el principio de favorabilidad, reconocido en el artículo 30 del COA, opera como una excepción constitucionalmente válida a dicha regla, conforme lo ha precisado la Corte Constitucional en la Sentencia No. 367-18-EP/23¹³, al sostener que:

*“29. En cuanto al principio de la favorabilidad, la Corte Constitucional ha referido que ésta ‘comporta una garantía esencial del derecho al debido proceso y, como tal, no puede ser desconocida en ningún escenario en el que su aplicación sea necesaria para asegurar la vigencia de un orden justo’¹⁴. Así mismo, ha mencionado que la aplicación del principio de favorabilidad implica que en el contexto de un caso específico se aplique la norma que contenga una **sanción menor para la misma infracción o bien aquella que despenaliza una conducta**; pues tales ‘disposiciones permiten que, en un caso en particular, la **norma más favorable pueda aplicarse incluso si ésta ha sido promulgada de forma posterior al cometimiento de la infracción**, lo cual supone una excepción al principio general de irretroactividad de la ley penal. Sin embargo, esta Corte considera que el principio de favorabilidad no debe entenderse únicamente en el sentido de suponer una excepción a la irretroactividad de la ley, pues **si la ley más favorable es la ley promulgada con anterioridad a la más desfavorable, es la ley anterior la que resulta ultractiva** respecto de la más reciente, según el caso concreto’¹⁵”* (énfasis añadido).

De la normativa citada se desprende lo siguiente: i) los artículos 4, 5 y 6 de la LORCCD reproducen con ajustes de redacción y alcance el contenido sustancial de los artículos 25, 26 y 27 de la LORCPM; ii) la Disposición General Primera de la LORCCD permite la remisión supletoria al COA; iii) con la entrada en vigencia de la LORCCD no se estableció un régimen de transición respecto de los procedimientos sancionatorios iniciados con la LORCPM; y, iv) ante la ausencia de dicho régimen, corresponde aplicar supletoriamente el inciso segundo del artículo 30 del COA, de acuerdo con el principio de favorabilidad, garantizando así la seguridad jurídica en la resolución de los procedimientos en curso; y, vi) conforme a la Corte

¹³ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 367-18-EP/23 de 08 de marzo de 2023, párr. 29

¹⁴ Corte Constitucional del Ecuador. Sentencia No. 3393-17-EP/21 de 22 de septiembre de 2021, párr. 44.

¹⁵ Ibid. Párr. 45

Constitucional, dicho principio incluso permite excluir del reproche sancionador las conductas que hayan sido eliminadas o “despenalizadas” por la nueva ley, impidiendo el inicio o la sustanciación de procedimientos administrativos en esos casos.

3. Pronunciamiento.

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.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
RODRIGO IVAN
CONSTANTINE
SAMBRANO
Validar únicamente con FirmaBC

Rodrigo Iván Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

Oficio No. 13888

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2025

Ingeniero

Rómulo César Castro Wilcapi

PRESIDENTE

CONSORCIO DE MUNICIPIOS AMAZÓNICOS Y GALÁPAGOS - COMAGA

Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. 317-P-COMAGA-2025, de 2 de septiembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿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?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1.- Antecedentes.

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

El informe jurídico contenido en el oficio No. 029-AJ-COMAGA-2025, de 29 de agosto de 2025, adjunto al oficio de su consulta y suscrito por el Asesor Jurídico del Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos (en adelante, “COMAGA”), citó los artículos 11, 175, 227 y 250 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 175 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante, “COOTAD”); 59, 60, 62 literal b), 63 literal b) de la Ley Orgánica para la Planificación Integral

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

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

de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica³ (en adelante, “LOPICTEA”); Acuerdo Ministerial No. 033⁴ del Ministerio de Economía y Finanzas que contiene la “*Normativa para el uso y distribución de los recursos generados por concepto de margen de soberanía, aplicable a los contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos*”; 22 del Código Orgánico Administrativo⁵ (en adelante, “COA”), 7 numeral 9 del Código Civil⁶ (en adelante, “CC”); pronunciamiento emitido por el Procurador General del Estado contenido en el oficio No. 00722⁷, de 18 de enero de 2023. Con base en tales fundamentos expone y concluye:

“Aplicando los principios establecidos en la Constitución y Código Orgánico Administrativo y demás leyes ya indicadas, los Gobiernos autónomos descentralizados municipales los recursos que reciben (sic) por las obligaciones pendientes de pago correspondientes al Fondo para el desarrollo sostenible amazónico podrían invertir como lo determina el literal b) del artículo 63 de la ley anterior; es decir a (sic) a más de los priorizados en servicios básicos y saneamiento pueden utilizar los recursos en: educación, salud, deportes educación física y recreación, atención prioritaria a grupos vulnerables, turismo, cultura, transporte multimodal, prevención y mitigación de riesgos y mejorar las condiciones sociales ante desastres naturales, vivienda, comunidades pueblos y nacionalidades, cadena productiva, energía limpia, protección ambiental y de biodiversidad.” (El énfasis corresponde al texto de origen).

2.- Análisis.

En relación con la materia objeto de consulta, esta Procuraduría General del Estado ha emitido criterios previos relevantes, cuya consideración resulta necesaria para resolver el caso concreto. A partir de dichos pronunciamientos y la normativa aplicable, se desarrolla el análisis que sigue.

En tal sentido, el Procurador General del Estado, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 00722, de 18 de enero de 2023, determinó que, de acuerdo con los artículos 16 y 49 de la Ley de Hidrocarburos⁸ (en adelante, “LH”) y 60 de la LOPICTEA, (vigente a la fecha de dicho pronunciamiento; actual artículo 59 de la LOPICTEA), el Estado Ecuatoriano es el sujeto obligado a financiar la asignación al Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico (en adelante, “FDSA”). En este sentido analizó y concluyó lo siguiente:

“De lo expuesto se observa que: i) de acuerdo con el RGLOPICTEA, el procedimiento

³ LOPICTEA, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 245 de 21 de mayo de 2018.

⁴ Acuerdo Ministerial No. 033, publicado en el Registro Oficial No. 353 de 14 de julio de 2023.

⁵ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

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

⁷ Oficio No. 00722, publicado en el Registro Oficial No. 262 de 6 de marzo de 2023.

⁸ LH, publicada en el Registro Oficial No. 711 de 15 de noviembre de 1978.

de cálculo, distribución y transferencia del FDSA se somete a la LOPICTEA y **requiere regulación a través de normativa secundaria**; ii) le corresponde al MEF dictaminar en forma previa, obligatoria y vinculante sobre todo proyecto de instrumento legal o administrativo que tenga impacto en los recursos públicos o que genere obligaciones no contempladas en los presupuestos del Sector Público no Financiero; y, iii) conforme el artículo 226 de la CRE, las entidades y organismos del sector público deben coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos. (Énfasis añadido).

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su primera consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 16 y 49 de la LH, en los contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos la totalidad de la producción del área es propiedad del Estado. En consecuencia, respecto de dichos contratos no se cumple la premisa establecida por el artículo 60 de la LOPICTEA **para financiar la asignación al Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico**, que es la comercialización del crudo. y por tanto, **el sujeto obligado a financiar la asignación legal al Fondo es el Estado ecuatoriano**.

Con base en el análisis jurídico efectuado, respecto de su segunda consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 9, segundo inciso y 11, letra a) de la LH y en virtud de que la industria petrolera es una actividad altamente especializada, **corresponde a la ARCERNR, regular las diversas actividades de la industria petrolera y por tanto el desarrollo de la normativa secundaria, en materia de hidrocarburos, a la que se refiere el artículo 52 del RGLOPICTEA, para el cálculo, distribución y transferencia del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico a favor de los Gobiernos Autónomos Descentralizados**, establecido por el artículo 60 de esa ley. Al efecto y por el impacto en los recursos públicos, dicha agencia deberá contar con el dictamen previo, obligatorio y vinculante del MEF, según el numeral 15 del artículo 74 del COPLAFIP.” (Énfasis añadido).

Al efecto, el Ministerio de Economía y Finanzas expidió el Acuerdo Ministerial No. 033⁹, que contiene la “Normativa para el uso y distribución de los recursos generados por concepto de margen de soberanía, aplicable a los contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos”, que dispone que se aplicará únicamente para financiar la obligación del Estado al FDSA establecida en el LOPICTEA, en cuanto a los contratos de prestación de servicios para la exploración y explotación de hidrocarburos que no incluyan en

⁹ Acuerdo Ministerial No. 033 emitido por el Ministerio de Economía y Finanzas el 4 de julio de 2023, publicado en el Registro Oficial No. 353 de 14 de julio de 2023.

sus cláusulas dicha asignación al FDSA.

Por otra parte, mediante pronunciamiento contenido oficio No. 11666¹⁰, de 22 de diciembre de 2020, previo a la reforma a la LOPICTEA de 2024, esta Procuraduría determinó que los recursos del FDSA, conforme al entonces artículo 63 literal b) de la LOPICTEA, debían destinarse exclusivamente a inversión en servicios públicos esenciales, resultando prohibido su uso para gasto corriente, remuneraciones o servicios de consumo:

“En atención a los términos de su primera consulta se concluye que, el artículo 198 del COOTAD contiene una regla aplicable a todos los GAD, sobre el destino del 70% de las transferencias que efectúe el gobierno central, para inversión en materias que correspondan a las competencias exclusivas del respectivo nivel de gobierno, y hasta 30% para gasto corriente; no obstante, de conformidad con los artículos 209 del COOTAD; 63 letra b) de la LOPICTEA; 55 y 79 del COPLAFIP, los recursos del FDSA están destinados, exclusiva y específicamente, para inversión en servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento y gestión y reparación ambiental, es decir, para el financiamiento de egresos no permanentes que generen directamente acumulación de capital o activos públicos de larga duración, quedando prohibido destinarlos para gasto corriente o pago de remuneraciones, viáticos, gastos de viaje y servicios de consumo” (énfasis y subrayado añadido).

En ese mismo sentido, el artículo 30 de la vigente LOPICTEA mantiene que los GAD Municipales deberán “*de manera obligatoria priorizarán su inversión para la prestación de servicios públicos de agua potable o agua segura, alcantarillado, manejo de desechos sólidos, tratamiento de aguas residuales y saneamiento ambiental*”.

Ahora bien, atendiendo a la materia de la consulta, se refiere que el contenido del artículo 63 literal b) de la LOPICTEA, previo a su reforma por el artículo 49 de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOPICTEA¹¹, y el nuevo contenido normativo previsto en el artículo 62 literal b) de la LOPICTEA, modificaron la forma de utilización de los recursos del FDSA por los GAD Municipales.

En virtud de ello, corresponde efectuar una comparación normativa, según se detalla a continuación:

¹⁰ Oficio No. 11666, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 390 de 11 de febrero de 2021.

¹¹ Ley Orgánica Reformatoria a la LOPICTEA, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 488 de 30 de enero de 2024.

LOPICTEA	Ley Orgánica Reformatoria a la LOPICTEA
Previo a su reforma:	
<p><i>“Art. 63.- Utilización de recursos. De los recursos recibidos del Fondo para el Desarrollo Sostenible: (...)</i></p> <p><i>b) Los gobiernos autónomos descentralizados municipales los utilizarán exclusivamente para inversión en servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento y gestión y reparación ambiental; y lo demás previsto en esta Ley.”</i> (énfasis añadido).</p>	<p><i>“Artículo 49.- Sustitúyase el artículo 63, por el siguiente texto:</i></p> <p><i>Art. 62.- Utilización de recursos.- De los recursos recibidos del Fondo para el Desarrollo Sostenible: (...)</i></p> <p><i>b) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales los utilizarán exclusivamente para inversión en servicios públicos de agua potable, alcantarillado, depuración de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento y gestión y reparación ambiental;”</i> (énfasis añadido).</p>

Del análisis comparativo se constata que tanto el literal b) del artículo 63 de la LOPICTEA – antes de su reforma – como el literal b) del actual artículo 62 mantienen idéntico destino sustantivo de los recursos del FDSA: exclusividad para inversión en servicios públicos esenciales. La variación introducida es de carácter formal, al suprimirse la expresión “y lo demás previsto en esta Ley”, cuya presencia no comportaba habilitaciones adicionales en cuanto al destino de los recursos.

Por otra parte, el artículo 47 de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOPICTEA incorporó el artículo 60.1, que establece una obligación específica adicional: **“una inversión anual de los recursos del Fondo de Desarrollo Sostenible Amazónico no menor al 5% cada uno, destinado a la prevención de la violencia de género; a la erradicación de la violencia contra la mujer y las políticas locales de igualdad”** (énfasis añadido).

En consecuencia, el contenido histórico de la norma, así como las reformas introducidas, restringen el uso de los recursos del FDSA a los fines expresamente previstos en los artículos 30, 60.1 y 62 literal b) de la LOPICTEA.

Finalmente, respecto de los efectos de las reformas en relación con la temporalidad de la transferencia de recursos por parte del Gobierno Central, el numeral 18 del artículo 7 del CC establece que **“ley no dispone sino para lo venidero; no tiene efecto retroactivo”**; y en conflicto

de una ley posterior con otra anterior, se observará, entre otras, la siguiente regla “18. *En todo contrato se entenderán incorporadas las leyes vigentes al tiempo de su celebración.*”

Complementariamente a lo expuesto, el artículo 57 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas¹² (en adelante, “COPLAFIP”) dispone que la inversión pública debe estar debidamente planificada, definiendo los planes de inversión como: *“la expresión técnica y financiera del conjunto de programas y proyectos de inversión, debidamente priorizados, programados y territorializados, de conformidad con las disposiciones de este código. Estos planes se encuentran encaminados a la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y de los planes del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados”*. A tales efectos, corresponderá a los GAD Municipales planificar el uso de los recursos del FDSA, en observancia a las normas vigentes al tiempo de su realización.

De la normativa y pronunciamientos citados se desprende lo siguiente: *i)* los GAD Municipales deberán utilizar los recursos del FDSA exclusivamente para gastos de inversión por lo cual se prohíbe su uso en gasto corriente; *ii)* los artículos 30, 60.1 y 62 literal b) de la LOPICTEA permiten que los GAD Municipales utilicen el Fondo de Desarrollo Sostenible Amazónico para inversión en servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales, manejo de desechos sólidos, actividades de saneamiento, gestión y reparación ambiental; y, proyectos de inversión para prevenir la violencia de género, erradicar la violencia contra la mujer y políticas locales de igualdad; *iii)* los GAD Municipales priorizarán también la inversión de estos recursos en sectores que tengan los más altos índices de necesidades básicas insatisfechas, de riesgo y vulnerabilidad en la forma determinada por el tercer inciso del artículo 62 y, *iv)* la temporalidad en la transferencia de los recursos por parte del Gobierno Central no modifica la forma en que los GAD Municipales deben utilizar los recursos del FDSA; aquella únicamente debe observar los límites establecidos en la LOPICTEA, sin que exista otro elemento de similar naturaleza que incida en su consideración.

3. Pronunciamiento.

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.

¹² COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 306 de 22 de octubre de 2010.

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.

Atentamente,



Rodrigo Iván Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

Oficio No. 13889

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2025

Ingeniero

Ronald Oscar Spina

GERENTE GENERAL

CORPORACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

Quito.

De mi consideración:

Mediante memorando No. CNTEP-GGE-2025-0539-M, de 6 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 7 de agosto de 2025, se solicitó la reconsideración del Pronunciamiento emitido por la Procuraduría mediante oficio No. 12357, de 17 de julio de 2025, en los siguientes términos:

“(...) se solicita cordialmente la reconsideración del pronunciamiento al señor Procurador General del Estado, conforme lo establece el Art. 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, con la finalidad de dilucidar la correcta interpretación de los artículos 39 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, 20 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, frente a lo dispuesto en Oficio Nro. ARCOTEL-CTDE-2024-1261-OF de 12 de agosto de 2024, emitido por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (...)”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.

De los oficios remitidos y documentos adjuntos se desprende que:

Mediante oficio No. CNTEP-GGE-2025-0064-O, de 4 de abril de 2025, ingresado el mismo día en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado, se formuló la siguiente consulta:

“1. ¿Es legalmente procedente que ARCOTEL exija a las Empresa (sic) Públicas constituidas para la prestación de servicios de telecomunicaciones, el ‘PAGO POR OTORGAMIENTO DE LA AUTORIZACIÓN TEMPORAL DE FRECUENCIAS PARA USO EXPERIMENTAL’, contraviniendo lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, y artículo 20 de su reglamento general de aplicación y demás normativa secundaria emitida por la propia ARCOTEL en el

marco legal y constitucional, que determinan que en todos los casos, las autorizaciones que se entregan a las empresas o entidades públicas están exentas de los pagos por otorgamiento de frecuencias?”.

El informe jurídico de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones - CNT EP (en adelante, “CNT EP”), adjunto a la consulta inicial, citó los artículos 17, 82, 226, 313, 314 y 315 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 3 y 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas² (en adelante, “LOEP”); 1, 2, 3, 4, 9, 11, 25, 26, 35, 37, 38, 39, 54, 96 y 144 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones³ (en adelante, “LOT”); 14, 18 y 20 del Reglamento General a la LOT⁴ (en adelante, “RGLOT”); 1 y 2 del Decreto Ejecutivo No. 218⁵ que creó a la “Empresa Pública CORPORACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES -CNT EP-”; 2, 5, 16 y 62 de la codificación del Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico⁶ (en adelante, “ROTH”); y, 1, 3, 6, 8, 19 del Reglamento de Derechos por el Otorgamiento y Renovación de Títulos Habilitantes para la Prestación de Servicios de Telecomunicaciones, Audio y Video por Suscripción y Operación de Redes Privadas; de Derechos por Otorgamiento y Renovación de Títulos Habilitantes para el Uso y Explotación del Espectro Radioeléctrico, y de Tarifas por su Uso y Explotación⁷ (en adelante, “Reglamento de Tarifas”). Con base en estas normas, el informe analizó lo siguiente:

“3. De la exoneración a las Empresa (sic) Públicas del pago de derechos por otorgamiento o renovación de títulos habilitantes o por el otorgamiento o renovación de autorización de frecuencias para su uso y explotación, para la prestación de servicios de telecomunicaciones; frente a la Posición de la Agencia de Regulación y Control de Telecomunicaciones:

(...)

Cabe indicar que el artículo 96 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones define al espectro para usos experimentales como aquellas bandas de frecuencias destinadas a la investigación científica o para pruebas temporales de equipo, en consonancia con los artículos 19 del Reglamento De Derechos Por El Otorgamiento Y Renovación De Títulos Habilitantes Para La Prestación De Servicios De Telecomunicaciones De Redes Privadas De Derechos Para El Uso Y Explotación Del Espectro Radioeléctrico, Y De Tarifas Por Su Uso Y Explotación; y, el artículo 62 del Reglamento Para Otorgar Títulos Habilitantes Para Servicios Del Régimen General De Telecomunicaciones Y Frecuencias Del Espectro Radioeléctrico; sin hacer expresa distinción sobre la exoneración en el caso de uso experimental del espectro radioeléctrico.

(...)

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

² LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.

³ LOT, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 439 de 18 de febrero de 2015.

⁴ RGLOT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 676 de 25 de enero de 2016.

⁵ Decreto Ejecutivo No. 218 de 14 de enero de 2010, publicado en el Registro Oficial No. 122 de 3 de febrero de 2010.

⁶ Codificación del ROTH, contenido en la Resolución No. 15-16-ARCOTEL-2019, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 144 de 29 de noviembre de 2019

⁷ Reglamento de tarifas, Resolución No. 06-08-ARCOTEL-2022, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 209 de 14 de diciembre de 2022.

4. Posición institucional de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, respecto de la exoneración exoneradas (sic) del pago de derechos por otorgamiento o renovación de títulos habilitantes o por el otorgamiento o renovación de autorización de frecuencias para su uso y explotación, para la prestación de servicios de telecomunicaciones:

En concordancia con el análisis efectuado, la exoneración del pago de derechos por autorización de frecuencias para su uso y explotación, previsto en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, y artículo 20 del Reglamento a la Ley, no distingue si dicha autorización es para el uso experimental o para la prestación del servicio de telecomunicaciones, en este sentido, existiendo normas previas, claras, y públicas, fundamento de la seguridad jurídica prevista en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador, y, en atención al artículo 226 ibidem, en relación con el principio general del derecho ‘Ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus’, si una norma no contiene una distinción explícita, no se debe agregar ninguna interpretación que introduzca una distinción que el legislador no previó.

ARCOTEL hace una interpretación extensiva cuando asume que el no comercializar, es sinónimo de la no prestación de un servicio de telecomunicaciones” (el resaltado corresponde al texto original y el subrayado me corresponde).

El Pronunciamiento de la Procuraduría emitido mediante oficio No. 12357, de 17 de julio de 2025, cuya reconsideración se solicita, consideró los argumentos referidos en el informe jurídico de la CNT EP y los criterios jurídicos del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (en adelante, “MINTEL”) y de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (en adelante, “ARCOTEL”). Con fundamento en lo que analizó y concluyó:

“De lo expuesto se desprende que tanto el informe jurídico de la CNT EP como los criterios institucionales del MINTEL y de la ARCOTEL coinciden en que las empresas públicas prestadoras de servicios de telecomunicaciones se encuentran exentas del pago por el otorgamiento o renovación de títulos habilitantes y autorizaciones de frecuencias para uso y explotación, según lo previsto en los artículos 39 de la LOT y 20 de su reglamento.

No obstante, difieren respecto a si dicha exoneración incluye también a las autorizaciones temporales de frecuencias para uso experimental. Por una parte, CNT EP sostiene que la normativa aplicable no distingue entre tipos de autorizaciones y, por tanto, no cabe limitar la exoneración; mientras que ARCOTEL argumenta que las autorizaciones experimentales tienen un carácter distinto (temporal, no comercial), y que por ello no se encuentran comprendidas en el régimen general de exoneración previsto para autorizaciones con fines comerciales.

(...)

3.- Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta, se concluye que, conforme lo dispuesto en los artículos 37 y 39 de la LOT, así como en los artículos 20 y 40 de su Reglamento General, la exoneración de pago reconocida a favor de las empresas y entidades públicas aplica únicamente respecto del otorgamiento o renovación de títulos habilitantes vinculados a la prestación de servicios de telecomunicaciones. Esta exoneración no comprende los casos de autorizaciones temporales para el uso experimental del espectro radioeléctrico, en los que no media una finalidad comercial ni se encuadran dentro del régimen ordinario de prestación de servicios.

En consecuencia, la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL) se encuentra legalmente facultada para fijar los valores correspondientes a los derechos de autorización otorgados a favor de empresas públicas o instituciones del Estado para fines distintos a la prestación de servicios de telecomunicaciones, tales como el uso experimental del espectro radioeléctrico” (el resaltado corresponde al texto original y el subrayado me corresponde).

2. El pedido de reconsideración.

El informe jurídico de la CNT EP que sustenta el pedido de reconsideración de dicha entidad, contenido en memorando No. CNTEP-GNJUR-2025-0908-M, de 5 de agosto de 2025, además de las normas señaladas en el informe jurídico inicial, citó los artículos 76 de la CRE; 41 de la LOEP; 39 reformado⁸ de la LOT; y, 40 del RGLOT; y, manifestó lo siguiente:

“4. CRITERIO JURÍDICO

(...)

4.3. Como se puede observar el artículo 39 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, su Reglamento General de aplicación (Art. 20), y demás normativa secundaria, son claras al determinar que, las autorizaciones que se entregan a las empresas públicas constituidas para la prestación de servicios de telecomunicaciones, están exentas de los pagos por derechos de ‘otorgamiento de frecuencias’, sin realizar ninguna distinción o excepción por el hecho de ser frecuencias de uso definitivo, temporales, experimentales, comerciales o no comerciales, consecuentemente, las Empresas Públicas constituidas para la prestación de servicios de telecomunicaciones, como es el caso de la CNT EP, se encuentran exentas del pago de derechos, tarifas y contribuciones por el otorgamiento o renovación de títulos habilitantes y por el otorgamiento o renovación de autorización de frecuencias para su uso y explotación, en concordancia con el Art. 20 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

Dentro de este marco normativo, se puede establecer que el Art. 37 de la LOT no aplica para CNT EP al ser una empresa pública constituida para la prestación de servicios de

⁸ Artículo sustituido por artículo 1 de Ley Orgánica Reformatoria a la LOT, publicada en el Suplemento Quinto del Registro Oficial No. 59 de 13 de junio del 2025.

telecomunicaciones, el artículo que le aplica es el 39 de la LOT puesto que indica que el Art. 37 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, consagra la regla general de pago por el espectro radioeléctrico, aplicable a todos los sujetos habilitados, incluyendo empresas públicas no relacionadas con la prestación de servicios de telecomunicaciones, sin embargo, la misma ley en su Art. 39 prevé la excepcionalidad de pagos para las Empresas Públicas constituidas para la prestación de servicios de telecomunicaciones, como lo es la CNTEP.

4.4. Por consiguiente, la posición institucional de la Corporación Nacional de Telecomunicaciones CNT EP, en relación a la posibilidad de que la ARCOTEL exija a las Empresas Públicas constituidas para la prestación de servicios de telecomunicaciones el 'PAGO POR OTORGAMIENTO DE LA AUTORIZACIÓN TEMPORAL DE FRECUENCIAS PARA USO EXPERIMENTAL, (sic) contraviene lo establecido en el Art. 39 de la LOT en el cual se señala que las condiciones generales de las empresas públicas, para la prestación de servicios se otorgan mediante autorización e instrumento de adhesión, a favor de las empresas públicas constituidas para la prestación de servicios de telecomunicaciones que cumplan con los requisitos establecidos por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, además las empresas públicas gozarán de las exenciones, excepciones, exoneraciones y prerrogativas establecidas en las leyes[.]

Las empresas públicas y entidades públicas para la prestación de servicios de telecomunicaciones, estarán obligadas al pago de derechos, tarifas, contribuciones y demás obligaciones, establecidas en la LOT, excepto por el pago por derechos de otorgamiento o renovación de títulos habilitantes, el pago por derechos de otorgamiento o renovación de autorización de frecuencias para su uso y explotación del espectro radioeléctrico, el pago por tarifas por el uso y explotación de frecuencias; y, el pago de la contribución del 1% de los ingresos totales facturados y percibidos. Estas exoneraciones implican que no se exigirá el pago en dinerario por estos conceptos, dado que para la empresa pública este otorgamiento no tiene costo, de conformidad con el artículo 315 de la Constitución de la República.

4.5. Solamente con el propósito de ejemplificar la voluntad del Legislador en beneficio de los sectores estratégicos y de las empresas públicas el Art. 41 de la LOEP, indica que las empresas públicas que presten servicios públicos estarán exentas del pago de regalías, tributos o de cualquier otra contraprestación por el uso (sic) u ocupación del espacio público o la vía pública y del espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes, así también la Disposición General Octava de la LOEP, establece que las empresas prestadoras de servicios públicos gozarán del derecho de uso gratuito de vías, postes, ductos, veredas e infraestructura similar de propiedad estatal, regional, provincial, municipal o de otras empresas públicas, por lo que estarán exentas del pago de tributos y otros similares por este concepto”.

De lo expuesto, se observa que la CNT EP introduce nuevos argumentos en su solicitud de reconsideración, como la aplicación del artículo 41 de la LOEP, la reforma del artículo 39 de la LOT (vigente desde el 13 de junio de 2025) y el contenido del artículo 40 del RGLOT.

Con la finalidad de contar con mayores elementos de análisis, previo a atender su consulta, mediante oficios No. 12796 y 12797, de 22 de agosto de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó al MINTEL y a la ARCOTEL, respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre el pedido de reconsideración.

Estos requerimientos fueron atendidos mediante comunicaciones ingresadas en esta Procuraduría, en el siguiente orden: *i)* por el Ministro de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información, mediante oficio No. MINTEL-MINTEL-2025-0324-O, de 4 de septiembre de 2025, recibido en el correo institucional en la misma fecha, al que se adjuntó el criterio jurídico emitido por el Coordinador General Jurídico del MINTEL contenido en el memorando No. MINTEL-CGJ-2025-0179-M, de 2 de septiembre de 2025; y, *ii)* por el Director Ejecutivo de la ARCOTEL, a través del oficio No. ARCOTEL-ARCOTEL-2025-0300-OF, de 4 de septiembre de 2025, ingresado en la Procuraduría el 5 de septiembre de 2025, al que se adjuntó el Criterio Jurídico Institucional No. ARCOTEL-CJUR-2025-006, de la misma fecha, suscrito por el Coordinador General Jurídico de dicha agencia.

El criterio jurídico del MINTEL analizó y concluyó lo siguiente:

“IV. PRONUNCIAMIENTO.-

(...) es criterio de la Coordinación General Jurídica que, para el uso y explotación del espectro radioeléctrico, resulta indispensable el otorgamiento de un título habilitante, ya sea en la modalidad de concesión, autorización o registro, conforme lo establece la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

*El artículo 39 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones establece que las empresas públicas constituidas para la prestación de servicios de telecomunicaciones **estarán exentas del pago de derechos, tarifas y contribuciones por el otorgamiento o renovación de títulos habilitantes, y por el otorgamiento o renovación de autorización de frecuencias para su uso y explotación.***

*De la norma citada se desprende que la exoneración establecida a favor de las empresas públicas **NO DISTINGUE NI DISCRIMINA el tipo de título habilitante ni la naturaleza de la autorización.** En consecuencia, y conforme al **principio de interpretación general de la norma administrativa**, la disposición debe entenderse de aplicación amplia y debo enfatizar el respeto (sic) debe conferirse al aforismo latino ‘ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus’, según el cual donde la ley no ejerce distinción tampoco deben hacerlo los llamados a su aplicación o interpretación.*

*En tal virtud, al no existir una limitación expresa en la LOT respecto de la clase de autorizaciones, la **exoneración se extiende también a la autorización temporal de frecuencias para uso experimental**, en tanto se trata de un mecanismo previsto en la misma categoría jurídica de ‘autorización’ dentro de los títulos habilitantes.*

*En aplicación de los principios de certeza y previsibilidad administrativa (Art. 22 COA) y de la **norma expresa contenida en el artículo 39 de la LOT**, las empresas públicas de telecomunicaciones se encuentran exentas del pago de derechos, tarifas y contribuciones por el otorgamiento o renovación de títulos habilitantes, incluidas las autorizaciones temporales de frecuencias con fines experimentales, en tanto la ley no establece una distinción o limitación sobre su alcance” (el énfasis y subrayado corresponden al texto original).*

Por su parte, el criterio jurídico emitido por la ARCOTEL que atiende el presente pedido difiere del criterio previamente remitido con ocasión del pronunciamiento No. 12357, de 17 de julio de 2025. En este nuevo análisis, la ARCOTEL concluyó lo siguiente:

*“Para determinar las obligaciones de pago de valores económicos que tienen las Empresas Públicas prestadoras de servicios de telecomunicaciones, se deben considerar **las excepciones de pago previstas en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones**, norma que dispone de forma expresa que las empresas públicas constituidas para la prestación de servicios de telecomunicaciones que cumplan con los requisitos establecidos por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, se les otorgue la autorización o instrumento de adhesión que corresponda para remitirles el uso del espectro radioeléctrico.*

El otorgamiento del espectro radioeléctrico a dichas empresas públicas, se ejecuta con el objetivo de garantizar que la prestación del servicio público de telecomunicaciones responda al interés general y el cumplimiento de los principios del servicio público consagrados en la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, su Reglamento General de aplicación y a las demás regulaciones que emita la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones.

(...)

Lo mencionado, implica que dichas exoneraciones no obligan a las empresas públicas al pago por estos conceptos, dado que para la empresa pública este otorgamiento no tiene costo, de conformidad con lo establecido en el artículo 315 de la Constitución de la República del Ecuador.

*En concordancia con lo mencionado, el **artículo 20 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones**, ratifica las exoneraciones de las entidades públicas y las empresas públicas creadas para la prestación de servicios del régimen general de telecomunicaciones al señalar que éstas están exoneradas del pago de derechos de otorgamiento o renovación del título habilitante de autorización, para la prestación de servicios del régimen general de telecomunicaciones y del espectro radioeléctrico.*

Las frecuencias temporales autorizadas para uso experimental, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 40 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y el artículo 62 del Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico – ROTH, son frecuencias destinadas a la investigación científica o para pruebas temporales de equipo para la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones.

*Conforme lo analizado, la **exoneración de pago de los derechos por el otorgamiento o renovación de títulos habilitantes u otorgamiento o renovación de asignación de espectro**, ha sido establecida de forma expresa y aplica a todo espectro radioeléctrico de cualquier naturaleza, sin distinción alguna, **otorgado a las empresas públicas prestadoras de servicios de telecomunicaciones**” (el énfasis y subrayado corresponden al texto original).*

En cambio, el criterio jurídico emitido por la ARCOTEL – como respuesta al requerimiento que se hizo para emitir el pronunciamiento contenido en el oficio No. 12357, de 17 de julio de 2025 – con base en los artículos 36 de la LOT, 40 de su Reglamento General (RGLOT) y 8 del Reglamento de Tarifas, concluyó lo siguiente:

*“(…) las empresas públicas, al igual que cualquier otro operador de servicios de telecomunicaciones están obligados a pagar los derechos, tarifas, contribuciones y demás obligaciones, establecidas en la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, **con excepción de los derechos que se deben pagar por el otorgamiento o renovación de títulos habilitantes y por el otorgamiento o renovación de autorización de frecuencias para su uso y explotación.** (El resaltado corresponde al texto original).*

En concordancia con la citada norma legal, el artículo 20 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, ratifica las exoneraciones de las entidades públicas y las empresas públicas, previstas en el artículo 29 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

La Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, en uso de su atribución regulatoria y en apego a lo dispuesto en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, en el último inciso del artículo 8 del Reglamento de Derechos por el Otorgamiento y Renovación de Títulos Habilitantes para la Prestación de Servicios de Telecomunicaciones de Redes Privadas de Derechos para el Uso y Explotación del Espectro Radioeléctrico, y de Tarifas por su Uso y Explotación, han dispuesto que ‘Conforme a lo establecido en la Lot, las autorizaciones que se entregan a las empresas o entidades públicas están exentas de los pagos por otorgamientos de frecuencias’.

Las frecuencias temporales autorizadas para su uso experimental, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 40 del Reglamento General a la Ley Orgánica de

Telecomunicaciones y el artículo 62 del Reglamento para Otorgar Títulos Habilitantes para Servicios del Régimen General de Telecomunicaciones y Frecuencias del Espectro Radioeléctrico -ROTH, son frecuencias destinadas a la investigación científica o para pruebas temporales de equipo, las cuales tendrán una asignación de uso de carácter temporal y no comercial.

Por otro lado, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento de Derechos por el Otorgamiento y Renovación de Títulos Habilitantes para la Prestación de Servicios de Telecomunicaciones de Redes Privadas de Derechos para el Uso y Explotación del Espectro Radioeléctrico, y de Tarifas por su Uso y Explotación, los sistemas de telecomunicaciones que hacen uso temporal experimental de frecuencias (no comercial) pagarán una tarifa mensual por uso de frecuencias igual al 10% del valor que resulte de aplicar las ecuaciones del citado reglamento al servicio correspondiente, por le tiempo de duración de la autorización temporal.

Como se puede observar, la exoneración de pago de los derechos por el otorgamiento o renovación de títulos habilitantes u otorgamientos o renovación de asignación de espectro, solo aplica al espectro otorgado con el carácter comercial y no aplica al espectro autorizado de manera temporal y que tenga carácter no comercial. (El énfasis y subrayado me pertenece).

(...) 4. CONCLUSIÓN

En orden a los antecedentes, consideraciones jurídicas y análisis expuestos es criterio de esta Coordinación General Jurídica que es legal, procedente y obligatorio que la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, exija a la Empresa Públicas constituidas para la prestación de servicios de telecomunicaciones, el 'PAGO POR OTORGAMIENTO DE LA AUTORIZACIÓN TEMPORAL DE FRECUENCIAS PARA USO EXPERIMENTAL', conforme lo dispone el artículo 39 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones y los artículos 20 y 40 de su Reglamento General de Aplicación y demás normativa secundaria emitida por la propia ARCOTEL."

3. Análisis.

Del texto íntegro del pronunciamiento contenido en el oficio No. 12357, de 17 de julio de 2025, se observa que esta Procuraduría, en lo sustancial, consideró el informe jurídico de la CNT EP y los criterios emitidos por la ARCOTEL y el MINTEL, a partir de los cuales desarrolló el siguiente análisis:

"De las normas analizadas se observa que: i) el régimen general de telecomunicaciones y del espectro radioeléctrico son considerados sectores estratégicos del Estado, cuyo uso y explotación puede ser utilizado para la prestación de servicios de telecomunicaciones y la investigación científica, entre otros; ii) el espectro radioeléctrico constituye un bien del dominio público y un recurso limitado del Estado,

el cual para su uso y explotación, requiere el otorgamiento previo de un título habilitante expedido por la ARCOTEL; iii) sus usos se clasifican en privativos, compartidos o experimentales; iy) el artículo 36 del RGLOT la ARCOTEL puede establecer usos adicionales mediante regulación específica.

(...)

*De lo expuesto se observa que: i) los títulos habilitantes para el uso y explotación del espectro radioeléctrico se otorgan atendiendo al interés público, promoción del uso racional y eficiente de dicho recurso limitado; ii) las condiciones aplicables a empresas públicas para la prestación de servicios de telecomunicaciones son definidas de acuerdo a la autorización e instrumento de adhesión otorgado; iii) las autorizaciones son títulos habilitantes expedidos para el uso y explotación del espectro radioeléctrico, a favor de las empresas públicas e instituciones del Estado; iv) las empresas públicas e instituciones del Estado, **gozan de exenciones de pago exclusivamente respecto al otorgamiento o renovación de títulos habilitantes** y de autorizaciones de frecuencias para su uso y explotación, sin perjuicio del pago de tarifas, contribuciones y otras obligaciones que disponga la ARCOTEL; y, v) la ARCOTEL tiene la competencia para fijar los derechos y tarifas por uso y explotación del espectro radioeléctrico, así como el valor de los derechos por el otorgamiento de títulos habilitantes. (El énfasis corresponde al texto original).*

(...) el artículo 146 de la LOT, en su numeral 1, determina como competencia del Directorio de la ARCOTEL el 'Aprobar las normas generales para el otorgamiento y extinción de los títulos habilitantes contemplados en esta Ley'. Complementariamente, el artículo 7 del RGLOT disponen:

'Art. 7.- Funciones del Directorio. - Corresponde al Directorio, además de las previstas en la Ley, las siguientes atribuciones:

- 1. Expedir, modificar, reformar, interpretar y aclarar los reglamentos del régimen general de telecomunicaciones, tales como: tarifas; otorgamiento de títulos habilitantes del régimen general de telecomunicaciones que incluirá el procedimiento de intervención y terminación de los mismos.*
- 2. Emitir las normas de interpretación, aclaración y extinción de los títulos habilitantes. (...)' (el resaltado me corresponde).*

(...)

Del análisis efectuado a lo largo de este oficio, se concluye que: i) el ROTH regula, entre otros aspectos, el otorgamiento de títulos habilitantes para la prestación de servicios de telecomunicaciones, así como del uso y/o explotación del espectro radioeléctrico, incluido el uso temporal de frecuencias; ii) el uso temporal experimental del espectro radioeléctrico, de conformidad al artículo 96 de la LOT, debe realizarse únicamente con fines de investigación científica o para pruebas temporales de equipo, con fines no comerciales y previa autorización formal por parte de la ARCOTEL de

hasta un año, según indica el artículo 62 del ROTH; iii) la exoneración de pago de empresas y entidades públicas contemplada dentro del artículo 39 de la LOT, es aplicable cuando se prestan servicios de telecomunicaciones, por lo que de conformidad al artículo 37 de la LOT, esta exoneración no se extiende a los casos de uso no relacionado con dichos servicios; en consecuencia, conforme el Reglamento de Tarifas expedido por la ARCOTEL, dichas entidades deberán cumplir con el pago previsto en su artículo 19, previo a la emisión de la autorización de uso temporal experimental de frecuencias.” (El énfasis corresponde al texto original).

Respecto de lo expuesto por la CNT EP al solicitar la reconsideración del pronunciamiento contenido en el oficio No. 12357, de 17 de julio de 2025, emitido por esta Procuraduría, cabe agregar lo siguiente:

- i) De acuerdo con los artículos 82 y 226 de la CRE, el derecho a la seguridad jurídica se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por autoridades competentes, considerando para el efecto que los servidores públicos solo pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico.
- ii) Entre los métodos de interpretación constitucional y ordinaria que establece el artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁹ (en adelante, “LOGJCC”), constan los de interpretación “sistemática”¹⁰ y “teleológica”¹¹, a los que se refieren sus numerales 5 y 6, según los cuales se debe considerar el contexto general del texto normativo, y atender a la finalidad de las normas, de tal manera que entre todas las disposiciones exista la debida armonía.
- iii) En cuanto a los Títulos Habilitantes, el artículo 37 de la LOT no ha sido objeto de reforma y señala que la ARCOTEL podrá otorgar: concesiones, autorizaciones y registro de servicios. En su numeral 2 señala, en cuanto a las autorizaciones, “2. Autorizaciones: Para el uso y explotación del espectro radioeléctrico, por las empresas públicas e instituciones del Estado. (...)”. El segundo inciso del artículo agrega:

“La Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones, determinará los valores por el pago de derechos de concesión y registro así como los valores por el pago de autorizaciones, cuando se trate de títulos habilitantes emitidos a favor de empresas públicas o instituciones del Estado, no relacionados con la prestación de servicios de telecomunicaciones. De ser necesario determinará además, el tipo de habilitación para otros servicios, no definidos en esta Ley” (el énfasis me corresponde).

⁹ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52, de 22 de octubre de 2009.

¹⁰ LOGJCC, Art. 3 No. 5. “Interpretación sistemática. - Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”.

¹¹ LOGJCC, Art. 3 No. 6. “Interpretación teleológica. - Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo”.

- iv) El inciso tercero del artículo 39 de la LOT dispone que: ***“Las empresas públicas y entidades públicas para la prestación de servicios de telecomunicaciones, estarán obligadas al pago de derechos, tarifas, contribuciones y demás obligaciones, establecidas en la presente Ley, excepto:***
- 1. Pago por derechos de otorgamiento o renovación de títulos habilitantes;***
 - 2. Pago por derecho de otorgamiento o renovación de autorización de frecuencias para su uso y explotación del espectro radioeléctrico;***
 - 3. Pago por tarifas por el uso y explotación de frecuencias; y,***
 - 4. Pago de la contribución del 1% de los ingresos totales facturados y percibidos”*** (el énfasis me corresponde).
- v) El inciso cuarto del artículo 39 de la LOT agrega:
- “Estas exoneraciones implican que no se exigirá el pago en dinerario por estos conceptos, dado que para la empresa pública este otorgamiento no tiene costo, de conformidad con el artículo 315 de la Constitución de la República”.*** (El énfasis me corresponde).
- vi) El artículo 41 de la LOEP establece el Régimen Tributario de las empresas públicas; y, en el inciso segundo, respecto de las empresas públicas que presten servicios públicos determina: ***“estarán exentas del pago de regalías, tributos o de cualquier otra contraprestación por el uso u ocupación del espacio público o la vía pública y del espacio aéreo estatal, regional, provincial o municipal, para colocación de estructuras, postes y tendido de redes”.***
- vii) El artículo 40 del RGLOT define al ***“espectro para usos experimentales”*** como ***“aquellos rangos de frecuencias destinadas a la investigación científica o para pruebas temporales de equipo, las cuales tendrán una asignación de uso de carácter temporal y no comercial”*** (énfasis me corresponde).
- viii) En este contexto, es pertinente aclarar que el pronunciamiento contenido en el oficio No. 12357, de 17 de julio de 2025, consideró el artículo 62 del ROTH que señala que la Dirección Ejecutiva de la ARCOTEL podrá autorizar, ***“según corresponda y de manera excepcional el uso temporal de frecuencias a las personas naturales o jurídicas de derecho público o privado que lo soliciten para uso eventual, experimental o de emergencia, hasta por el plazo de un (1) año con base en el periodo requerido en la solicitud”.***

Esa norma, conforme el artículo 40 del RGLOT, define al uso experimental como aquel que ***“se refiere al uso destinado a la investigación científica o para pruebas temporales de equipo no correspondiendo su utilización a un ámbito comercial (prestación de servicios del régimen general de telecomunicaciones, o soporte para la prestación de servicios del régimen general de telecomunicaciones)”.***

Finalmente, refiere “*El valor por el uso temporal será pagado a la ARCOTEL de acuerdo al Reglamento de derechos y tarifas por el uso de frecuencias vigente o la norma que lo sustituya, y, su autorización se instrumenta únicamente a través de oficio, el que será previo a su notificación, inscrito en el Registro Público de Telecomunicaciones*”.

- ix) En este orden de ideas, se consideró asimismo el artículo 7 del RGLOT, que en su número 1 establece que, corresponde a la ARCOTEL: “***Expedir, modificar, reformar, interpretar y aclarar los reglamentos del régimen general de telecomunicaciones, tales como: tarifas; otorgamiento de títulos habilitantes del régimen general de telecomunicaciones que incluirá el procedimiento de intervención y terminación de los mismos***” (énfasis me corresponde).
- x) En tal virtud, es necesario precisar que esta institución no se ha pronunciado sobre lo dispuesto en “*Oficio Nro. ARCOTEL-CTDE-2024-1261-OF de 12 de agosto de 2024, emitido por la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones*”. El análisis versa sobre la inteligencia y aplicación de normas legales, con relación a la materia de la consulta, en concordancia con lo previsto en el ROTH y el Reglamento de Tarifas, correspondiendo a la ARCOTEL la interpretación y aclaración de los mismos, así como la resolución de los procedimientos administrativos que sean de su conocimiento.

Del análisis jurídico efectuado a lo expuesto por la CNT EP en su pedido de reconsideración se concluye que: i) el espectro radioeléctrico constituye un bien del dominio público y un recurso limitado del Estado, inalienable, imprescriptible e inembargable que, para su uso y explotación, requiere el otorgamiento previo de un título habilitante expedido por la ARCOTEL, según la LOT, el RGLOT y las regulaciones emitidas por ese organismo; ii) las autorizaciones son títulos habilitantes para el uso y explotación del espectro radioeléctrico; iii) corresponde a la ARCOTEL determinar los valores “*por el pago de autorizaciones, cuando se trate de títulos habilitantes emitidos a favor de empresas públicas o instituciones del Estado, no relacionados con la prestación de servicios de telecomunicaciones*”; así como para interpretar y aclarar los títulos habilitantes, de manera motivada; iv) las condiciones generales de las empresas públicas para la prestación de servicios de telecomunicaciones son otorgadas mediante autorización e instrumento de adhesión, conforme las regulaciones de la ARCOTEL; v) las empresas públicas se benefician de exenciones, excepciones, exoneraciones y prerrogativas legalmente reconocidas, y las entidades públicas que prestan servicios de telecomunicaciones están obligadas al pago de derechos, tarifas, contribuciones y demás obligaciones previstas en la LOT, salvo aquellas derivadas de los siguientes conceptos: a) derechos por otorgamiento o renovación de títulos habilitantes; b) derechos por otorgamiento o renovación de autorizaciones de frecuencias para el uso y explotación del espectro radioeléctrico; c) tarifas por el uso y explotación de frecuencias; y, d) la contribución equivalente al uno por ciento (1%) de los ingresos totales facturados y percibidos; y, vi) la ARCOTEL es competente para expedir,

modificar, reformar, aclarar e interpretar los reglamentos del régimen general de telecomunicaciones, entre ellos, el ROTH y el Reglamento de Tarifas.

4. Aclaración del Pronunciamiento.

Analizado el pedido y, en virtud de lo expuesto, se aclara que el Pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 12357, de 17 de julio de 2025, debe ser entendido en el marco de la aplicación y vigencia del artículo 39 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, mediante una interpretación sistemática del conjunto normativo aplicable.

En ese sentido, dicho pronunciamiento podrá ser observado y aplicado en todo aquello que no contravenga dicha sistematicidad normativa, y deberá considerarse a la luz de los nuevos elementos y criterios jurídicos expuestos por las entidades competentes que han intervenido en el presente asunto.

De igual forma, de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 7 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Telecomunicaciones, corresponde exclusivamente a la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones la interpretación y aclaración de las normas técnicas y reglamentos emitidos por dicha entidad, en particular aquellas que permiten la aplicación de las exenciones previstas en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones.

En consecuencia, corresponde a la ARCOTEL la regulación, interpretación y aplicación de las exoneraciones previstas en el referido artículo 39, respecto del otorgamiento de autorizaciones temporales de frecuencias para uso experimental, tratándose de empresas públicas constituidas para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

Se reitera que el pronunciamiento del Procurador General del Estado tiene un carácter general y abstracto, limitado a la interpretación de las disposiciones jurídicas de manera genérica, sin extenderse al análisis de circunstancias específicas o hechos concretos. La valoración de estos corresponde exclusivamente a las autoridades competentes responsables de adoptar las medidas necesarias para precautelar los intereses públicos y garantizar la correcta aplicación de las normas legales en los casos institucionales específicos.

Atentamente,



Firmado electrónicamente por:
RODRIGO IVÁN
CONSTANTINE
SAMBRANO
Validar únicamente con FirmaEC

Rodrigo Iván Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Mgs. Roberto Carlos Kury Pesantes
Ministro de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información (MINTEL)

Máster Jorge Roberto Hoyos Zavala
Director Ejecutivo de la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (ARCOTEL)

Oficio No. 13890

Quito, D.M., 14 de noviembre de 2025

Magister

Luis Santiago Chiriboga López

GERENTE GENERAL, ENCARGADO

EMPRESA PÚBLICA DE MOVILIDAD DEL NORTE (MOVILDELNOR EP)

Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio No. EPM-GG-2025-0178-O, de 22 de agosto de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado, el 29 del mismo mes y año, se formuló la siguiente consulta:

“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?”.

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico, suscrito el 21 de agosto de 2025 por el Director Jurídico, encargado, de la Empresa Pública de Movilidad del Norte (en adelante, “MOVILDELNOR EP”), citó los artículos 76 letra l), 82, 226, 247, 249, 424 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”), 2 y 42 de la Ley Orgánica de Desarrollo Fronterizo² (en adelante, “LODF”), 30.4. y Disposición General cuadragésima séptima de la Ley Orgánica de

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

² LODF, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 243 de 17 de mayo de 2018.

Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial³ (en adelante “LOTTTSV”), 18, 22 y 122 del Código Orgánico Administrativo⁴ (en adelante, “COA”), y artículo 29, sustituido, del Reglamento de transporte de pasajeros en taxi convencional y ejecutivo⁵ (en adelante, “RTPT”). Sobre dicha base, manifestó y concluyó lo siguiente:

“(…)

4. CONCLUSIONES:

Con base en los antecedentes expuestos, los lineamientos procedimentales de orden constitucional, legal y reglamentario, las regulaciones y demás actos de carácter normativo y administrativos señalados, se concluye lo siguiente:

- a. **Que**, de acuerdo con las regulaciones prescritas en el artículo 249 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con la disposición general CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA de la LOTTTSV., para el caso de operadoras que brinden el servicio de transporte terrestre clase comercial, tipo taxi, **es posible autorizarles la inclusión de vehículos utilitarios**, respetando las condiciones técnico mecánicas establecidas en la norma técnica pertinente, únicamente cuando dichas operadoras brinden el servicio que les fue autorizado, en cantones en los que, por su ubicación, de forma total o parcial, **sean denominados fronterizos**.
- b. **Que**, de acuerdo con la Norma Técnica Ecuatoriana NTE INEN 2656 (2016-09), el vehículo tipo SUV – Deportivo, según la norma NTE INEN 2656 (sic) vigente, desde 1.200 cc hasta 2000 cc con un tipo de tracción 4x2 con capacidad del maletero igual o mayor a 0.43m³ (400 litros) y una capacidad máxima de 5 pasajeros sentados, incluido el conductor, de acuerdo con su configuración técnico – mecánica, **son vehículos utilitarios**, por ende, se encuentran inmersos en las regulaciones establecidas en la disposición general CUADRAGÉSIMA SÉPTIMA de la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte Terrestre y Seguridad Vial.”

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 12997, de 8 de septiembre de 2025, esta Procuraduría solicitó a la Agencia Nacional de Tránsito (en adelante, “ANT”) que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. El requerimiento de este organismo fue atendido por el Director Ejecutivo de la ANT mediante oficio No. ANT-ANT-2025-0744-OF, de 22 de septiembre de 2025, ingresado el mismo día en el correo institucional de este organismo.

El criterio jurídico de la ANT, además de la normativa invocada por la consultante, citó los artículos 52, 66 numerales 25 y 27, 227 y 394 de la CRE, 16, 20, 21, 29, 57, 70 y 71 de la

³ LOTTTSV, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 398 de 7 de agosto de 2008.

⁴ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 07 de julio de 2017.

⁵ RTPT, publicado en el Registro Oficial No. 642 de 27 de julio de 2009. Artículo 29 sustituido por artículo 1 de Resolución de la Agencia Nacional de Tránsito No. 104, publicada en Suplemento del Registro Oficial Suplemento No. 609 de 3 de enero de 2022.

LOTTTSV, 62, numeral 2 del Reglamento a la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial⁶ (en adelante, “*RLOTTTSV*”), las reformas a los artículos 29 y 40 del RTPT y sus disposiciones transitorias segunda y tercera. Sobre dicha base, manifestó y concluyó lo siguiente:

“2. Análisis

(...)

3. Conclusión

La Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, dispone que se puede autorizar vehículos tipo SUV (Vehículo Deportivo Utilitario) para servicio taxi en cantones fronterizos, pero no establece que esa sea la única condición o ámbito habilitado para tales vehículos. La habilitación en cantones no fronterizos no está expresamente prohibida, siempre que se cumpla con los requisitos técnicos, administrativos y reglamentarios determinados por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial y la normativa técnica conexas.

*En virtud de lo expuesto, la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial no impide que taxis con vehículos tipo SUV sean habilitados en cantones no fronterizos; en tal sentido, las regulaciones secundarias como es el caso del Reglamento, No. **006-B-DIR-2009-CNTTTSV ‘REGLAMENTO DE TRANSPORTE COMERCIAL DE PASAJEROS EN TAXI CON SERVICIO CONVENCIONAL Y SERVICIO EJECUTIVO’**, y su reforma mediante resolución No. **104-DIR-2021-ANT** establecen las limitaciones o lineamientos específicos para el servicio de transporte comercial taxis, considerando que estos vehículos previamente deben encontrarse debidamente homologados para este tipo de servicio.*

Es necesario indicar que, actualmente existen modelos de vehículos del tipo SUV (Vehículo Deportivo Utilitario) que cuentan con la homologación vehicular, lo que ha permitido que sean matriculados en el servicio comercial de taxis para servicio comercial o ejecutivo en cualquier gobierno autónomo descentralizado del país, toda vez que cumplan con los requisitos administrativos, técnicos y de seguridad establecidos en la reglamentación referida en el inciso anterior.”

De los criterios jurídicos antes citados se desprende una divergencia interpretativa. Para la entidad consultante, existiría una antinomia entre la Disposición General Cuadragésima Séptima de la LOTTTSV y el artículo 29 reformado del RTPT, en cuanto a la habilitación de vehículos utilitarios para la prestación del servicio de taxi. En su criterio, la habilitación de vehículos

⁶ RLOTTTSV, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 731 de 25 de junio de 2012.

deportivos utilitarios (en adelante, “SUV”) únicamente sería posible respecto de operadoras cuyo ámbito de operación se ubique en cantones fronterizos, en virtud del trato preferencial previsto en la normativa constitucional y legal aplicable a dichos territorios.

Por el contrario, la ANT sostiene que la LOTTTSV no impone una limitación territorial para la habilitación de vehículos utilitarios en el servicio de taxi. En esa línea, afirma que la inclusión de vehículos SUV es viable también en cantones no fronterizos, siempre que estos se encuentren homologados y cumplan con los requisitos técnicos, administrativos y reglamentarios establecidos por la autoridad competente.

2. Análisis.

Para atender adecuadamente la consulta, el análisis se estructura en los siguientes puntos: i) trato preferencial a los cantones fronterizos; y, ii) regulación del servicio de transporte terrestre en taxi.

2.1. Trato preferencial a los cantones fronterizos.-

El artículo 249 de la CRE dispone que los cantones “*cuyos territorios se encuentren total o parcialmente dentro de una franja fronteriza de cuarenta kilómetros, recibirán atención preferencial*”, con el fin de “*afianzar una cultura de paz y el desarrollo socioeconómico mediante políticas integrales que precautelen la soberanía, biodiversidad natural e interculturalidad*”, previendo que la ley establezca las regulaciones pertinentes.

En desarrollo de dicho mandato, el artículo 2 de la LODF regula “*el régimen de atención preferencial de todos los niveles de gobierno e instituciones públicas*” respecto de cantones y parroquias rurales “*que se encuentren total o parcialmente, dentro de la franja de cuarenta kilómetros desde la línea de frontera*”.

En concordancia, el artículo 5 ibidem señala que los cantones y parroquias fronterizas recibirán atención preferencial por parte del gobierno central y los gobiernos autónomos descentralizados “*a través de políticas, programas y proyectos, de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de desarrollo y ordenamiento territorial de los gobiernos autónomos descentralizados.*”

Respecto del sector transporte, el artículo 42 de la LODF establece que la atención preferencial deberá enfocarse en “*favorecer la integración económica del sector de transporte, en la zona fronteriza, a fin de mejorar sus capacidades competitivas, estructurando de mejor forma la cadena del servicio de la transportación, interna y transfronteriza*”, y al efecto dispone que las entidades nacionales competentes “*establecerán un trato preferencial*” que beneficie a asociados de la economía popular y solidaria con “*apoyo en profesionalización, asesoría técnica y preferencia en el acceso a rutas y frecuencias terrestres y marítimas, de carga, pasajeros y turismo.*”

Por su parte, la Disposición General Cuadragésima Séptima de la LOTTTSV señala que:

“El servicio de transporte comercial de taxis en las provincias de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, podrá prestarse en vehículos utilitarios y en camionetas doble cabina (personas y bienes), preferentemente no contaminantes.

En los cantones fronterizos, ajustados a las condiciones técnicas y de seguridad, se podrá autorizar la utilización de vehículos utilitarios.

En la provincia de Galápagos, por su régimen especial, las camionetas doble cabina que cuenten con título habilitante, podrán prestar simultáneamente servicios de transporte turístico y de taxis.

Las autoridades respectivas dentro de su jurisdicción y ámbito de competencia, emitirán la normativa técnica para la prestación de este servicio.”

De lo expuesto se aprecia que: i) la CRE y la LODF garantizan un trato preferencial a los cantones fronterizos, orientado a su desarrollo socioeconómico; ii) dicho trato preferencial en materia de transporte se vincula a la mejora de las capacidades competitivas y de la cadena del servicio de transporte, y tiene por finalidad asegurar a las comunidades el acceso y regularidad de los servicios de transporte público terrestre, aéreo y fluvial; iii) conforme la Disposición General Cuadragésima Séptima, la habilitación de vehículos utilitarios para el servicio de taxi no es exclusiva de cantones fronterizos, pues la LOTTTSV también la prevé para otras circunscripciones.

2.2. Regulaciones sobre el servicio público de transporte terrestre en taxi.

De conformidad con el artículo 52 de la CRE, *“Las personas tienen derecho a disponer de bienes y servicios de óptima calidad y a elegirlos con libertad, así como a una información precisa y no engañosa sobre su contenido y características”*; según la misma norma, la ley debe establecer los mecanismos de control de calidad y los procedimientos de defensa de los consumidores.

En el mismo orden de ideas, el numeral 25 del artículo 66 de la CRE reconoce y garantiza a las personas *“El derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad, con eficiencia, eficacia y buen trato, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características”*.

Respecto del transporte en general, el artículo 394 de la CRE establece que corresponde al Estado regular el transporte en todas sus modalidades, así como *“garantizar la libertad de transporte terrestre, aéreo, marítimo y fluvial dentro del territorio nacional, sin privilegios de ninguna naturaleza”* (énfasis añadido).

Según el artículo 70 de la LOTTTSV, el transporte terrestre permite satisfacer necesidades de desplazamiento de personas, animales y bienes; la misma norma prevé que la regulación nacional compete a la ANT.

Para ello, los artículos 20, 70 y 71 de la misma ley facultan a dicha agencia, a través de su Directorio, para: “*Establecer las regulaciones **de carácter nacional***” en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, y establecer “*las especificaciones técnicas y operacionales de cada uno de los tipos de transporte terrestre*” (énfasis añadido).

En el marco de tales competencias, el servicio de transporte comercial, dentro del cual se encuentra la modalidad de taxi, se regula por el artículo 57 de la LOTTTSV, que señala lo siguiente:

“Se denomina servicio de transporte comercial el que se presta a terceras personas a cambio de una contraprestación económica, siempre que no sea servicio de transporte colectivo o masivo. Para operar un servicio comercial de transporte se requerirá de un permiso de operación, en los términos establecidos en la presente Ley.

*Dentro de esta clasificación se encuentran el servicio de transporte escolar e institucional, taxis, alternativo comunitario rural excepcional, tricimotos, carga pesada, carga liviana, mixto de pasajeros y/o bienes; y, turístico, los cuales serán prestados únicamente por operadoras de transporte terrestre autorizadas para tal objeto y que cumplan **con los requisitos y las características especiales de seguridad, establecidas por la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.** Para el caso del servicio de transporte alternativo comunitario rural excepcional, la emisión de títulos habilitantes se podrá otorgar a personas naturales o jurídicas”* (énfasis añadido).

Ahora bien, conforme se expuso en el acápite anterior, la Disposición General Cuadragésima Séptima de la LOTTTSV autoriza el uso de vehículos utilitarios para la prestación del servicio de taxi en diversas circunscripciones territoriales: provincias de la Amazonía, cantones fronterizos y la provincia de Galápagos, siempre bajo condiciones técnicas y de seguridad emitidas por la autoridad competente.

A su vez, el artículo 62 del RLOTTTSV reitera que el servicio de taxi: “*Se realizará en vehículos automotores autorizados para ese efecto con capacidad de hasta cinco pasajeros incluido el conductor. Deberán cumplir las exigencias definidas en el reglamento específico emitido para el efecto*”, contarán con equipos homologados y cumplirán “*las regulaciones de carácter nacional emitidas por la ANT de acuerdo a este Reglamento y las normas INEN*”.

En tal contexto, el artículo 29 del RTPT, expedido por la ANT, establece las características de los vehículos que pueden ser autorizados para prestar el servicio de transporte terrestre

comercial en taxi, previendo que se usen vehículos “que cumplan con las especificaciones establecidas en las normas técnicas que regulen al respecto, adecuados para brindar este servicio específico”, incluyendo entre ellos los siguientes:

- “1) Autos Sedan, Station Wagon o Hatch Back - con capacidad de 5 pasajeros sentados incluidos el conductor, desde 1100cc en motores atmosféricos o 900cc en motores turboalimentados hasta 2000cc en ambos casos, con dos filas de asientos, 5 puertas; o cualquier otro vehículo que cumpla con las condiciones antes detalladas, además de disponer de un maletero cuya capacidad se encuentre comprendida entre 0.2m3 (200 litros) hasta 0.52m3 (520 litros).
- 2) Camionetas doble cabina con capacidad de 1 a 5 pasajeros sentados incluido el conductor desde 2.000cc para la Región Amazónica y Galápagos. Para el caso de la región amazónica y cantones fronterizos se podrán autorizar además vehículos utilitarios.
- 3) **Vehículos de subcategoría M1, tipo SUV - Deportivo** según la norma NTE INEN 2656 vigente, desde 1.200cc hasta 2000cc con un tipo de tracción 4x2 con capacidad del maletero igual o mayor a 0.4m3(400 litros) y una capacidad máxima de 5 pasajeros sentados incluido el conductor (énfasis añadido).
- 4) Vehículos eléctricos o de cero emisiones siempre que, de acuerdo a sus respectivos modelos, su potencia sea igual o superior a las determinadas en los numerales anteriores.”

Adicionalmente, de acuerdo con el numeral 5 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁷ (en adelante, “LOGJCC”), la interpretación sistemática consiste en que “Las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía”. Adicionalmente, el numeral 8 de la misma norma señala que, cuando fuere necesario, la interpretación de normas jurídicas atenderá “los principios de unidad, concordancia práctica, eficacia integradora, fuerza normativa y adaptación.”

De lo expuesto a lo largo del presente se desprende que: i) el acceso a los servicios públicos, entre ellos el de transporte terrestre, es un derecho de las personas, por lo que el Estado tiene el deber de garantizarlo; ii) el Estado garantiza la libertad de transporte “sin privilegios de ninguna naturaleza”; iii) los servicios de transporte terrestre en taxi están sujetos a la LOTTTSV, su reglamento y a las regulaciones nacionales establecidas por la ANT, que está expresamente habilitada por la ley para expedirlas; iv) el trato preferencial de todos los niveles de gobierno a los cantones fronterizos en materia de transporte tiene por finalidad “mejorar sus capacidades competitivas, estructurando de mejor forma la cadena del servicio de la transportación, interna y transfronteriza”, y consiste en que las entidades nacionales competentes establezcan un trato preferencial en beneficio de la economía popular y solidaria con “apoyo en profesionalización,

⁷ LOGJCC, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 52 de 22 de octubre de 2009.

asesoría técnica y preferencia en el acceso a rutas y frecuencias terrestres y marítimas, de carga, pasajeros y turismo”; v) el uso de vehículos utilitarios para prestar el servicio de transporte comercial de taxis está previsto y facultado por la LOTTTSV, sin que la Disposición General Cuadragésima Séptima de esa ley pueda ser entendida como una preferencia únicamente en beneficio de los cantones fronterizos, pues según su propio texto el uso de vehículos utilitarios se faculta en diversas circunscripciones territoriales.

3. Pronunciamiento.

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.

Atentamente,



Rodrigo Iván Constantine Sambrano
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE

C.C. Mgs. Pedro Javier Abril Alegría
Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito

Oficio N° 13968

Quito D.M., 20 NOV 2025

Doctor
Mauricio Torres Maldonado, Ph.D.
CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. 602-DNJ-2025, de 27 de octubre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formularon las siguientes consultas:

“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?.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y de los documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en memorando No. 000752-DNJ-2025, de 27 de octubre de 2025, adjunto al oficio de consulta y suscrito por el Director Nacional Jurídico de la Contraloría General del Estado (en adelante “CGE”), citó como fundamento los artículos 211 y 212 numeral 2 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 2, 3, 39, 45, 52, 53 y 71 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado² (en adelante “LOCGE”); 2, 9, 55 y 94 del Código Tributario³ (en adelante “CT”); y, las sentencias de la Sala Especializada de lo Contencioso Tributario de la Corte Nacional de Justicia, dentro de los juicios No. 17510202300124, No. 09501202000209, No. 09501202100241 y No. 01803201900304. Sobre esa base, el informe analizó y concluyó lo siguiente:

“3. ANÁLISIS Y CRITERIO INSTITUCIONAL

(...) la Contraloría General del Estado tiene competencia privativa para determinar responsabilidades civiles culposas, cuando, como resultado de una auditoría gubernamental, se verifique la existencia de un perjuicio económico al Estado o sus instituciones; puesto que, existen plazos específicos en los que los servidores públicos de las Administraciones Tributarias deben actuar en el ámbito de sus competencias para determinar o recaudar los tributos, precautelando

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

² LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.

³ CT, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 38, de 14 de junio de 2005.

Del

no incurrir en las figuras jurídicas de la caducidad y/o prescripción, respectivamente, ya que de hacerlo ocasionaría resultados perjudiciales directos o indirectos a los recursos públicos del Estado, así como errores de cálculo en la determinación y recaudación de tributos, enmarcándose así en lo que establecen los artículos 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

(...) cuando la Administración Tributaria ha ejercido sus competencias de determinación de tributos fuera de los plazos establecidos en el artículo 94 del Código Tributario, incurre en la figura jurídica de la caducidad, siendo concurrente que el acto administrativo sea nulo y se produzca la invalidez del mismo, conforme lo establece el artículo 139 del Código Tributario; lo que decanta en que, se produzca un perjuicio económico al Estado o Entidad, por la omisión del servidor público de la Administración Tributaria, al actuar sin precautela, cautela o precaución conforme lo establece el artículo 52 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

Finalmente, en el contexto constitucional y legal antes señalado, la Contraloría General del Estado se encuentra facultada para ejecutar exámenes especiales respecto a la omisión de recaudación de tributos y sobre la base de los resultados de dicha auditoría gubernamental tiene como atribución privativa la determinación de responsabilidades como son: responsabilidades administrativas culposas; responsabilidades civiles culposas (glosas u órdenes de reintegro), e indicios de responsabilidad penal si auditoría evidencien hallazgos evidentes de actuaciones dolosas.

(...) La imposición de glosas no se limita únicamente a los daños derivados de las erogaciones (egresos) de recursos dinerarios efectuados contra legem, sino que abarca también a todas las deficiencias culposas en la gestión administrativa que provocan afectación a bienes y derechos patrimoniales constituidos a nombre del Estado, como lo son la oportuna y efectiva recaudación de tributos.

(...) la Contraloría General del Estado, ha develado hallazgos relacionados a servidores públicos de la Administración Tributaria que han determinado y recaudado tributos; sin embargo, estos presentaron errores de cálculo, lo que generó diferencias no determinadas ni recaudadas por la Administración Tributaria; por lo que, la omisión incurrida conduce a 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" (lo subrayado me corresponde).

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de las consultas planteadas, el análisis abordará los siguientes puntos: i) la facultad determinadora y la rectificación de su incorrecta determinación; ii) la facultad recaudadora.; y, iii) la determinación de responsabilidades civiles por parte de la CGE.

2.1. Sobre la facultad determinadora y la rectificación de su incorrecta determinación.-

La facultad determinadora de la Administración Tributaria fue examinada de manera amplia por esta Procuraduría General del Estado en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 13100, de 12 de septiembre de 2025, emitido a partir de una consulta formulada por la propia CGE. En dicho pronunciamiento se señaló y concluyó:

"(...) el inciso primero del artículo 87 del CT señala que la determinación tributaria consiste en el "acto o conjunto de actos provenientes de los sujetos pasivos o emanados de la administración tributaria, encaminados a declarar o establecer la existencia del hecho generador, de la base imponible y la cuantía de un tributo".

De lo expuesto se desprende que: i) el régimen tributario se rige, entre otros, por el principio de suficiencia recaudatoria; ii) las disposiciones del CT prevalecen sobre toda otra norma de leyes generales y regula las relaciones jurídicas provenientes de los tributos entre los sujetos activos y

los contribuyentes o responsables y se aplican a todos los tributos: nacionales, provinciales, municipales o locales, o de otros entes acreedores, así como a las situaciones que se deriven o se relacionen con ellos; y, iii) la gestión tributaria corresponde al organismo que la ley establezca y comprende las funciones de determinación y recaudación de los tributos.

3. Pronunciamiento. –

Por lo expuesto, en atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 261 del Código Orgánico Administrativo y 39, 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la Contraloría General del Estado tiene competencia privativa para determinar responsabilidades civiles culposas cuando, como resultado de una auditoría gubernamental, se verifique la existencia de un perjuicio económico al Estado o a sus instituciones.

Por otra parte, considerando los artículos 1, 2, 9, 67 y 87 del Código Tributario, 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”. (Lo subrayado me corresponde).

En referencia a la determinación de obligaciones tributarias, el artículo 90 del CT establece que “El sujeto activo establecerá la obligación tributaria, en todos los casos en que ejerza su potestad determinadora, conforme al artículo 68 de este Código, directa o Presuntivamente”.

La determinación directa se realizará con base en “la declaración del propio sujeto pasivo, de su contabilidad o registros y más documentos que posea, así como de la información y otros datos que posea la administración tributaria en sus bases de datos”, sin perjuicio que se considere, además, información relacionada con otros contribuyentes, entidades públicas o información de terceros, según lo previsto en el artículo 91 ibidem.

Asimismo, cuando no sea posible una determinación directa, el artículo 92 del CT contempla la determinación presuntiva, la cual “se fundará en los hechos, indicios, circunstancias y demás elementos ciertos que permitan establecer la configuración del hecho generador y la cuantía del tributo causado, o mediante la aplicación de coeficientes que determine la ley respectiva”.

Sobre este punto, la Procuraduría General del Estado analizó el alcance de la determinación tributaria en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 10028, de 3 de octubre de 2012, en el que se indicó:

“(…) la determinación tiene como finalidad establecer en cada caso particular, la existencia del hecho generador, el sujeto obligado, la base imponible y la cuantía del tributo, de conformidad con el segundo inciso del artículo 68 del Código Tributario, la facultad determinadora comprende también la verificación complementación o enmienda, por parte del sujeto activo del tributo, de las declaraciones de los contribuyentes o responsables” (lo subrayado me corresponde).

De lo anterior se desprende que la determinación de obligaciones tributarias, ya sea de manera directa o presuntiva, constituye una facultad privativa de la administración tributaria. En esa misma línea, la revisión y rectificación de los errores que pudieran existir en dicho ejercicio o en la autodeterminación del sujeto pasivo⁴, corresponde exclusivamente al sujeto activo del tributo, según lo dispone el artículo 146 del CT: “La administración podrá rectificar en cualquier tiempo, dentro de los plazos de prescripción, los errores

⁴ CT, “Art. 89.- Determinación por el sujeto pasivo.- La determinación por el sujeto pasivo se efectuará mediante la correspondiente declaración que se presentará en el tiempo, en la forma y con los requisitos que la ley o los reglamentos exijan, una vez que se configure el hecho generador del tributo respectivo.

La declaración así efectuada, es definitiva y vinculante para el sujeto pasivo, pero se podrá rectificar los errores de hecho o de cálculo en que se hubiere incurrido, dentro del año siguiente a la presentación de la declaración, siempre que con anterioridad no se hubiere establecido y notificado el error por la administración”.



aritméticos o de cálculo en que hubiere incurrido en actos de determinación o en sus resoluciones" (lo subrayado me corresponde).

En relación con la prescripción de la obligación y de la acción de cobro de los créditos tributarios y sus intereses, así como de las multas por incumplimiento de deberes formales, el artículo 55 del CT establece que "prescribirá en el plazo de cinco años, contados desde la fecha en que fueron exigibles; o desde aquella en que debió presentarse la correspondiente declaración", si ésta resultare incompleta o si no se la hubiere presentado (lo subrayado me corresponde).

A su vez, los incisos primero y segundo del artículo 94 del CT disponen que, en los tributos cuya determinación corresponde al sujeto pasivo, caduca la facultad de la administración para determinar la obligación tributaria, sin que se requiera un pronunciamiento previo, en cuatro años contados desde la presentación de la declaración, conforme lo previsto en el artículo 19 del CT. En los casos en que el sujeto pasivo no hubiere presentado declaración, el plazo de caducidad será de seis años. Adicionalmente, cuando se trate de verificar un acto de determinación practicado por el sujeto activo o de forma mixta, la facultad determinadora caducará en un año contado desde la fecha de notificación de tales actos.

Desde esta perspectiva, es preciso señalar que la administración tributaria puede ejercer su facultad determinadora, así como la rectificación de errores, siempre que la referida facultad no hubiere caducado. Así, solo cuando el ejercicio de dicha facultad, o su corrección, sea nulo por el transcurso del tiempo, se configura un abandono de la administración tributaria que ocasiona la responsabilidad del "funcionario que por omisión en el ejercicio de la facultad determinadora haya impedido la recaudación. La responsabilidad pecuniaria se establecerá en proporción a los tributos que haya dejado de percibir el Estado, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que hubiere lugar", según lo establecido en el inciso final del artículo 94 del CT.

De lo señalado se desprende que: i) la determinación tributaria es una facultad exclusiva de la administración tributaria, sin que la CGE tenga potestad para cuantificar tributos o reconstruir bases imponibles; ii) la determinación puede realizarse de forma directa o presuntiva; en cualquier caso notificará al administrado sobre su obligación; iii) la administración tributaria, como parte de su facultad determinadora, podrá rectificar en cualquier tiempo, dentro de los plazos de prescripción, los errores de cálculo en que hubiere incurrido en actos de determinación o autodeterminación del sujeto pasivo; iv) la caducidad de la facultad determinadora genera responsabilidad del funcionario que, por omisión, permitió su vencimiento, debiendo responder pecuniariamente por los tributos que el Estado dejó de percibir conforme al inciso final del artículo 94 del CT.

2.2. Sobre la facultad recaudadora. -

El artículo 71 del CT prevé que "La recaudación de los tributos se efectuará por las autoridades y en la forma o por los sistemas que la ley o el reglamento establezcan para cada tributo", incluso por medio de agentes de retención o percepción, siempre que la ley lo disponga o que, permitiéndolo, los instituya la administración.

Sobre el alcance de esta facultad, la Procuraduría General del Estado analizó en el oficio No. 10028, de 3 de octubre de 2012, lo siguiente:

"Por su parte, la facultad recaudadora tiene por objeto efectuar el cobro del respectivo tributo y se puede ejercer por la administración tributaria en forma directa o a través de los agentes de retención o percepción, conforme prevé el segundo inciso del artículo 71 del Código Tributario. La determinación necesariamente precede a la recaudación y cobro del tributo" (lo subrayado me corresponde).

Con esta distinción, el artículo 160 del CT dispone:

"Art. 160.- Orden de cobro.- Todo título de crédito, liquidación o determinación de obligaciones tributarias ejecutoriadas, sentencias firmes y ejecutoriadas que no modifiquen el acto

determinativo, llevan implícita la orden de cobro para el ejercicio de la acción coactiva. El mismo efecto tendrá las resoluciones administrativas de reclamos, sancionatorias o recursos de revisión. Sin perjuicio de lo señalado, en el proceso de ejecución coactiva, se deberá garantizar el derecho al debido proceso y del derecho a la defensa de los contribuyentes, garantizados constitucionalmente”.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 82 del mismo Código, los actos administrativos tributarios se presumen legítimos y ejecutoriados, “y están llamados a cumplirse; pero serán ejecutivos, desde que se encuentren firmes o se hallen ejecutoriados”. Por lo tanto, la facultad recaudadora solo puede ser ejercida por la administración tributaria una vez que el acto determinativo que origina la obligación impositiva se encuentra firme y ejecutoriado, pues la falta de determinación del tributo imposibilita el inicio de cualquier gestión de cobro.

En cuanto a la prescripción de las acciones de cobro, el inciso tercero del artículo 55 del CT dispone que: “En el caso de que la administración tributaria haya procedido a determinar la obligación que deba ser satisfecha, prescribirá la acción de cobro de la misma, en los plazos previstos en el inciso primero de este artículo”, contados desde la fecha en que el acto determinativo quede firme o desde la ejecutoria de la resolución o sentencia que haya puesto fin al reclamo o impugnación presentada.

De lo expuesto se desprende que la facultad recaudadora únicamente puede ejercerse una vez que existe un título firme que habilita el cobro. Sin embargo, si, pese a ello, los funcionarios responsables omiten iniciar las gestiones de cobro dentro del plazo legal, incurren en incumplimiento de lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 103 del CT, que impone a la administración el deber sustancial de ejercer sus potestades conforme al Código Tributario y demás normas aplicables. En tales circunstancias, y siempre que la acción de cobro hubiere prescrito, resulta aplicable el penúltimo inciso del citado artículo 103, de acuerdo con el cual: “los funcionarios o empleados de la administración tributaria, en el ejercicio de sus funciones, son responsables, personal y pecuniariamente, por todo perjuicio que por su acción u omisión dolosa causaren al Estado o a los contribuyentes” (el subrayado me pertenece).

En el marco de la consulta planteada, es importante reiterar que tanto la facultad determinadora como la facultad recaudadora se encuentran sujetas a plazos perentorios de caducidad y prescripción, respectivamente. En consecuencia, la administración tributaria se encuentra habilitada para el ejercicio de tales potestades únicamente dentro del período legal previsto para su actuación.

Del análisis efectuado a lo largo del presente se concluye que: i) la facultad recaudadora nace únicamente cuando el acto determinativo está firme; ii) en el caso de que la administración tributaria haya determinado la obligación que deba ser satisfecha, la acción de cobro prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha en que el acto de determinación se convierta en firme, o desde la fecha en que cause ejecutoria la resolución administrativa o la sentencia judicial que ponga fin a cualquier reclamo o impugnación planteada; iii) la administración tributaria podrá ejercer su facultad recaudadora, siempre que se enmarque dentro de los plazos de prescripción; y, iv) la prescripción de la acción de cobro acarrea responsabilidad para el funcionario que, por omisión en el cumplimiento de sus deberes, permitió su vencimiento, obligándolo a responder pecuniariamente por los tributos que el Estado dejó de percibir.

2.3. La determinación de responsabilidades civiles por parte de la CGE. -

En primera instancia, es menester indicar que el artículo 211 de la CRE determina que la CGE es un organismo técnico encargado del “control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”.

Dentro de dicha labor de control, la CGE puede determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, de acuerdo con lo establecido en el numeral 2 del artículo 212 de la CRE.



En este marco, el inciso primero del artículo 52 de la LOCGE define la responsabilidad civil culposa como la que se origina por *“acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido”*, ejecutado sin la diligencia necesaria para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos *“a los bienes y recursos públicos”*. Así, de acuerdo con el inciso segundo del citado artículo, la responsabilidad civil culposa *“genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado”*, calculado a la fecha en que éste se produjo, *“proveniente de un acto o hecho culpable del servidor público, o de un tercero”*, cometido sin intención de dañar y regulado por las normas del cuasidelito del Código Civil⁵ (en adelante “CC”).

El artículo 53 de la LOCGE, en su inciso primero, dispone que la responsabilidad civil culposa será determinada de forma privativa por la CGE cuando, de los resultados de la auditoría gubernamental *“se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos”* o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Según el artículo 1453 del CC, las obligaciones nacen, ya del concurso real de las voluntades de dos o más personas, como en los contratos o convenciones; ya de un hecho voluntario de la persona que se obliga, como en la aceptación de una herencia o legado y en todos los cuasicontratos, *“ya a consecuencia de un hecho que ha inferido injuria o daño a otra persona, como en los delitos y cuasidelitos”*; ya por disposición de la ley, como entre los padres y los hijos de familia.

El Acuerdo No. 002-CG-2025⁶, que contiene el *“Reglamento de Determinación de Responsabilidades”*, expedido por la CGE (en adelante *“Reglamento de Responsabilidades de la CGE”*), en los literales e) de sus artículos 30 y 34, establece de forma concordante que los fundamentos de hecho y derecho considerados para la determinación de las responsabilidades civiles deberán incluir *“el nexo con el perjuicio causado”*.

Sobre el tema, en pronunciamiento contenido en oficio No. 09188, de 25 de octubre de 2024, se analizó lo siguiente:

“De las normas y precedentes previamente invocadas, se desprende lo siguiente: (...) ii) la responsabilidad civil culposa se origina por el perjuicio económico al Estado, debidamente comprobado, resultante de la acción u omisión de un servidor público (o un tercero) que, sin la intención de causar daño, produce una obligación indemnizatoria respecto del perjuicio causado; iii) la resolución para determinar responsabilidades civiles debe incluir como parte de su motivación la identificación clara del nexo causal entre los fundamentos de hecho y derecho, el perjuicio económico causado, determinar de forma clara si se trata de un pago indebido o un pago en exceso, y cuantificar el monto del perjuicio económico al Estado; y, iv) la responsabilidad civil vía orden de reintegro se da por un pago indebido, ‘sin fundamento legal o contractual o sin que el beneficiario hubiere entregado el bien, realizado la obra, o presado el servicio, o la hubiere cumplido solo parcialmente’; es decir, ‘existe un egreso de las arcas fiscales no justificado’; y, la responsabilidad civil culposa se da por un pago en exceso (‘lo adeudado se encuentra justificado, pero ocurre un error en el monto del pago, porque lo adeudado se satisface por un valor mayor al establecido’)” (lo subrayado me corresponde).

En consecuencia, y tal como se desprende del análisis efectuado en los numerales 2.1 y 2.2 del presente documento, corresponde a la CGE el control de los recursos públicos y la determinación de responsabilidades civiles culposas cuando el perjuicio económico se derive de la omisión de la administración tributaria en el ejercicio oportuno de su facultad recaudadora, es decir, únicamente una vez que dicha facultad haya vencido o no haya sido ejercida dentro de los plazos legalmente establecidos.

De lo expuesto se concluye que: i) la responsabilidad civil culposa se configura únicamente cuando del examen especial se verifique un perjuicio económico cierto, cuantificable y directamente atribuible a la

⁵ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

⁶ Reglamento de Responsabilidades de la CGE, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 727 de 22 de enero de 2025.

acción u omisión culposa del servidor público; *ii*) la CGE carece de competencia para recaudar tributos, pero sí puede establecer responsabilidad civil cuando tal facultad no fue ejercida dentro de los plazos previstos en la ley, ocasionando un daño económico al Estado; y, *iii*) la responsabilidad civil culposa exige acreditar un nexo causal claro entre la conducta omisiva y el perjuicio económico.

3. Pronunciamiento. –

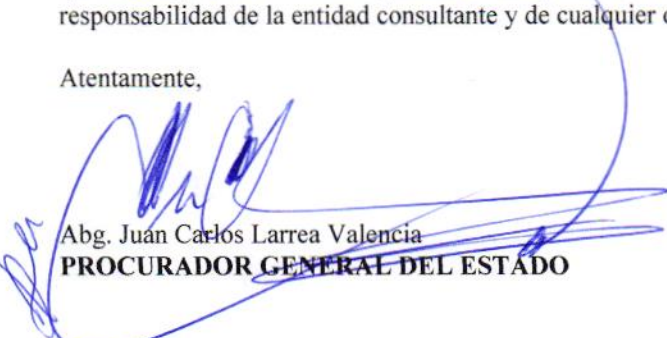
En atención a los términos de la primera consulta, se concluye que, de acuerdo con los artículos 55, 90, 91, 92 y 94 del Código Tributario, la determinación de tributos es una facultad privativa de la administración tributaria y debe ejercerse dentro de sus plazos de caducidad y prescripción. Por lo 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.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **14057**

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

Señor

Aquiles Álvarez Henríquez

ALCALDE

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
GUAYAQUIL**

Guayaquil. –

De mi consideración:

Mediante oficio No. AG-AAA-2025-6258, de 13 de noviembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se solicitó la reconsideración de la segunda consulta del pronunciamiento contenido en el oficio No. 13688, de 29 de octubre de 2025, en los siguientes términos:

“¿Es jurídicamente procedente que los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales otorguen en comodato bienes clasificados como Áreas Cedidas al Municipio (ACM) a favor de entidades privadas, fundaciones o asociaciones civiles, cuyo objeto implique el cumplimiento de fines sociales, comunitarios o de interés público, siempre que se mantenga su naturaleza de bien de dominio público y se justifique técnica y jurídicamente la conveniencia de la medida?”

Se señala que el oficio No. AG-AAA-2025-06258 fue ingresado en dos ocasiones el mismo día, reiterando la misma petición de reconsideración del pronunciamiento mencionado.

A los citados oficios se adjuntó el Criterio Jurídico contenido en el oficio No. DAJ-IJ-2025-8043, de 13 de noviembre de 2025, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guayaquil (en adelante “GADM Guayaquil”), en el que se expresó lo siguiente:

“III

CRITERIO JURÍDICO DE LA PROCURADURÍA SÍNDICA MUNICIPAL RESPECTO DE LA RECONSIDERACIÓN

La Procuraduría General del Estado, mediante Oficio No. 13688-2025, señaló que la entrega en comodato de Áreas Cedidas al Municipio (ACM) sería procedente únicamente respecto de entidades públicas, una interpretación sistemática del marco constitucional y legal vigente demuestra que dicha afirmación no constituye una prohibición expresa ni taxativa.

La Constitución de la República reconoce a los Gobiernos Autónomos Descentralizados autonomía política, administrativa y financiera (art. 238), así como la facultad de gestionar sus bienes y coordinar acciones con otros actores para el cumplimiento del



interés general (art. 260). En consecuencia, la administración de áreas públicas no se encuentra limitada exclusivamente a entes del sector público, sino orientada a asegurar que el destino del bien responda a necesidades colectivas y al servicio comunitario.

Por su parte, el COOTAD establece que las Áreas Cedidas al Municipio son bienes de dominio y uso público destinados al bienestar urbano, áreas verdes y equipamientos comunitarios (art. 424). Este régimen no exige que la administración sea ejercida de manera exclusiva por el GAD o por otra entidad pública, sino que el elemento esencial radica en preservar su acceso y finalidad social. Ello se complementa con el artículo 460 del mismo cuerpo normativo, que regula el comodato sin restringir la naturaleza jurídica del comodatario, estableciendo únicamente que el uso del bien debe ajustarse a su función social y ambiental. Por ende, lo determinante jurídicamente no es quién administra el bien, sino que su utilización garantice el interés público, el acceso comunitario y la no alteración de la titularidad municipal.

Además, el Código Civil, en su artículo 2077, confirma que el comodato es un contrato gratuito que otorga únicamente el uso del bien, sin transferencia de dominio, preservando plenamente su naturaleza de bien público. Esta interpretación es consistente con la doctrina y la jurisprudencia constitucional, que han reconocido que la gestión de bienes públicos puede ser compartida o delegada cuando se mantiene su finalidad social, la titularidad estatal y los mecanismos de supervisión institucional. Por lo tanto, es criterio de esta Procuraduría Síndica Municipal que no existe norma que prohíba que una entidad privada, organización comunitaria, social puede ser comodataria de un bien municipal, siempre que el uso garantice el beneficio colectivo y se establezcan controles adecuados, lo cual hace jurídicamente viable y pertinente la reconsideración solicitada. (énfasis añadido)

Esta interpretación no amplía arbitrariamente la ley, sino que respeta el principio de función social del territorio, la autonomía municipal y el fin público del espacio urbano”.

Las consultas inicialmente formuladas por el GADM Guayaquil mediante oficio No. AG-AAA-2025-04287, de 1 de agosto de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 4 de los mismos mes y año, fueron las siguientes:

“1. Conforme a lo indicado en el art. 423 del COOTAD ¿La titularización de asentamientos humanos consolidados, establecidos sobre terrenos clasificados como ‘Área Cedida al Municipio’ (ACM), resulta jurídicamente procedente cuando tales predios han perdido su destinación al uso o servicio público y no están sujetos a proyectos de implementación de equipamientos comunitarios o áreas verdes, conforme a lo previsto en el régimen jurídico de los bienes de uso público y de acuerdo con los principios de función social de la propiedad?”

2. ¿Es jurídicamente procedente que un Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal otorgue en comodato a entidades públicas terrenos identificados como ACM, en donde actualmente su afinidad original de uso público se considere extinguida, siempre que se mantenga su naturaleza de bien de dominio público y el uso se destine a fines sociales o comunitarios, conforme a lo dispuesto en el artículo 460 del COOTAD y demás normativa aplicable?”

En atención a estas consultas, la Procuraduría General del Estado emitió el

pronunciamiento contenido en el oficio No. 13688, de 29 de octubre de 2025, en el cual se concluyó lo siguiente:

“3. Pronunciamiento. –

Con relación a la primera consulta se concluye que, según lo dispuesto en el artículo 423 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, los bienes que integran las categorías establecidas en dicho cuerpo normativo pueden cambiar de clasificación mediante resolución del concejo municipal o metropolitano, adoptada con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, y siempre que se cumplan los requisitos técnicos, jurídicos y procedimentales previstos en la ley. En ese contexto, los bienes de dominio público de uso público pueden pasar a la categoría de bienes adscritos al servicio público y, de manera excepcional, a la de bienes de dominio privado, salvo las áreas expresamente excluidas por la propia norma.

En consecuencia, la titularización de asentamientos humanos consolidados sobre terrenos clasificados como Áreas Cedidas al Municipio constituye una facultad reglada y excepcional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sujeta al cumplimiento de informes y dictámenes técnicos y jurídicos, que acrediten la pérdida de la destinación al uso o servicio público y la compatibilidad con la planificación urbana y territorial vigente.

Respecto de la segunda consulta, se concluye que los bienes inmuebles pueden ser entregados en comodato a favor de entidades públicas, bajo las condiciones y formalidades previstas en el artículo 460 del COOTAD, esto es, mediante escritura pública y con la obligación del comodatario de destinar el bien exclusivamente a fines sociales o ambientales. Para entregar en comodato Áreas Cedidas al Municipio, se requiere justificación técnica y jurídica que demuestre la pertinencia y conveniencia de la Medida, así como la no afectación de la finalidad pública del bien. El uso deberá mantener su naturaleza de dominio público, y su ejecución estará sujeta a la fiscalización del respectivo concejo municipal”.

Analizados los escritos de reconsideración y el criterio jurídico adjunto, se observa que no existe discrepancia con el pronunciamiento respecto de la posibilidad de entregar en comodato Áreas Cedidas al Municipio a entidades públicas. **Por el contrario, las solicitudes pretenden introducir una pregunta nueva, orientada a determinar si es jurídicamente procedente otorgar en comodato ACM a entidades privadas, fundaciones o asociaciones civiles, lo cual constituye una figura jurídica distinta a la inicialmente consultada y que requiere un análisis independiente.**

En consecuencia, no procede la reconsideración solicitada por cuanto el planteamiento realizado configura una nueva consulta, mas no una discrepancia respecto del criterio previamente emitido.

Por lo expuesto, esta Procuraduría General concluye que no existe fundamento jurídico para modificar el pronunciamiento emitido mediante oficio No. 13688, de 29 de octubre de 2025. Así, en aplicación del cuarto inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la



Procuraduría General del Estado¹, se ratifica el contenido de dicho oficio.

Finalmente, se informa que, en caso de requerirse la absolución de nuevas consultas a este organismo, en el portal institucional **www.pge.gob.ec** se encuentran descritos los requisitos para su formulación, así como ejemplos sobre la forma de plantearlas.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

¹ Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. "Art.13.- De las funciones del Procurador General del Estado.- (...) Procurador General del Estado resolverá motivadamente la reconsideración, rectificando o ratificando el pronunciamiento, en el término de quince días, y éste será definitivo. En consecuencia, no podrá modificarse a petición de parte".

Oficio No. 14068

Quito, D.M., 26 NOV 2025

Doctor
Mauricio Torres Maldonado, PhD.
CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. 593-DNJ-2025, de 23 de octubre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se requirió *"aclarar y/o ampliar"* el pronunciamiento contenido en el oficio No. 13100, de 12 de septiembre de 2025, y la ratificación del referido pronunciamiento contenida en el oficio No. 13469, de 14 de octubre de 2025, en los siguientes términos:

"1.- Se aclare que el Organismo Técnico de Control público tiene competencia de establecer responsabilidades civiles en contra de los servidores públicos de la Administración Tributaria que han determinado y recaudado tributos, con errores de cálculo por actuaciones culposas, lo que generó diferencias no determinadas ni recaudadas por la Administración Tributaria, así como quienes se han beneficiado de dicho error en sujeción a la responsabilidad solidaria (terceros); por lo que, la omisión incurrida conduce a un perjuicio económico para el Estado o Entidad.

2.- Se amplíe el pronunciamiento en el sentido de establecer que la Contraloría General del Estado de conformidad con la base normativa antes expuesta es competente para determinar responsabilidades civiles de conformidad con el precitado artículo 212 de la Constitución de la República del Ecuador por la falta de oportunidad en la recaudación de los tributos por parte de las diferentes administraciones tributarias cuya omisión ha ocasionado la prescripción y/o caducidad de la facultad recaudadora de la propia administración tributaria, generando así un perjuicio económico al Estado".

A su pedido de aclaración y/o ampliación se acompañó el informe jurídico contenido en memorando No. 000741-DNJ-2025, de 23 de octubre de 2025, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica de la Contraloría General del Estado (en adelante "CGE"), en el cual se desarrollan los fundamentos que motivan el requerimiento.

Por otra parte, mediante oficio nro. 602-DNJ-2025, de 27 de octubre de 2025, ingresado en esta institución el 28 de octubre de 2025, se realizaron las siguientes consultas:

"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

per

parle (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?

Así, con pronunciamiento nro. 13968, de 20 de noviembre de 2025, se atendieron las consultas antes indicadas concluyendo que:

“3. Pronunciamiento. –

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.”*

De la lectura de lo anterior se aprecia que el pedido de aclaración/ampliación contenido en el oficio nro. 593-DNJ-2025, de 23 de octubre de 2025, es – en esencia – igual a la solicitud de atención de consulta contenida en el oficio nro. 602-DNJ-2025, de 27 de octubre de 2025. En este sentido, no procede atender aclaración/ampliación solicitada por cuanto esta fue atendida – en el fondo – mediante el pronunciamiento contenido en oficio nro. 13968, de 20 de noviembre de 2025.

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