



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE

Octubre 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 octubre 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	01-oct-25	AGENCIA NACIONAL DE TRANSITO REQUISITOS PARA PAGO	4
2	01-oct-25	INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA - INEVAL INGRESOS COMPLEMENTARIOS	12
3	02-oct-25	FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO QUORUM Y MAYORÍA DECISORIA DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA	20
4	08-oct-25	MUNICIPIO DE RUMIÑAHUI SOLICITUD DE INFORMACIÓN PÚBLICA DE LOS CONCEJALES Y EL CONCEJO MUNICIPAL	33
5	14-oct-25	CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO RESPONSABILIDADES CIVILES CULPOSAS POR OMISIÓN DE FACULTAD RECAUDATORIA	40
6	14-oct-25	UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO Y ECONÓMICO COMPETENCIA PARA RESOLVER RECURSOS DE APELACIÓN Y EXTRAORDINARIOS DE REVISIÓN	47
7	16-oct-25	MUNICIPIO DE COTACACHI PUBLICACIÓN DEL ANUNCIO DEL PROYECTO EN DIARIO DE FORMATO DIGITAL	59
8	20-oct-25	SUPERINTENDENCIA DE COMPETENCIA ECONÓMICA COMPUTO DE DÍAS EN EL COA	66
9	20-oct-25	MUNICIPIO DE MANTA DURACIÓN DEL CARGO DE VICEALCALDE	71
10	28-oct-25	MINISTERIO DEL INTERIOR RECAUDACIÓN DE MULTAS Y VALORES ORIGINADOS EN LA LOTTTSV	79
11	29-oct-25	MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA ORGANIZACIONES ASOCIATIVAS SIN FINES DE LUCRO	91
12	29-oct-25	MUNICIPIO DE GUAYAQUIL TITULARIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y ENTREGA DE BIENES EN COMODATO	102
13	29-oct-25	ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL, ESPOL RÉGIMEN ESPECIAL APLICABLE A INSTITUCIONES PÚBLICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR	116
14	30-oct-25	SERVICIO DE RENTAS INTERNAS PROHIBICIÓN DE ENAJENAR BIENES MUEBLES EN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN COACTIVA	123

Oficio N° 13346

Quito, D.M. 01 de octubre de 2025

Mgs.

Pedro Javier Abril Alegría

DIRECTOR EJECUTIVO

AGENCIA NACIONAL DE TRÁNSITO

Quito.

De mi consideración:

Mediante oficio Nro. ANT-ANT-2025-0735-OF, de 18 de septiembre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“¿La implementación del Sistema de Recaudo y Caja Común para operadoras de transporte público Intra e Interprovincial es un requisito habilitante para el pago, aun cuando ya se prestó el servicio y se garantizó la transportación de grupos de atención prioritaria conforme lo establece el artículo 48 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial?”

Frente a estas interrogantes, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico contenido en memorando No. ANT-DAJ-2025-2846-M, de 17 de septiembre de 2025, suscrito por la Directora de Asesoría Jurídica de la Agencia Nacional de Tránsito (en adelante, “ANT”), citó, entre otros, los artículos 6, 11 numeral 9, 35, 37, 47, 82, 226, 227, 313, 394 y 424 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”), 14, 16, 22, 34, 35 y 37 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”), 48 de la Ley Orgánica de Tránsito, Transporte y Seguridad Vial³ (en adelante, “LOTTTSV”); así como las Resoluciones de la ANT que contienen el *Instructivo de Control y Evaluación del Sistema de Caja Común en las Operadoras de Transporte Intra e Interprovincial e Intracantonal* (en adelante, “Instructivo”) y el Reglamento de Sistemas Tecnológicos para el Transporte Público Intracantonal⁴ (en adelante “Reglamento”). Sobre dicha base, expuso y concluyó lo siguiente:

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

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

³ LOTTTSV, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 01 de abril de 2011.

⁴ Instructivo y Reglamento, publicados en la Edición Especial del Registro Oficial No. 105 de 28 de febrero de 2014.

“4. CONCLUSIONES

4.1. La compensación económica a las operadoras de transporte no constituye un beneficio discrecional, sino un mecanismo compensatorio derivado de una obligación del Estado, establecida en el artículo 48 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV), con el fin de garantizar la movilidad de los grupos de atención prioritaria mediante tarifas preferenciales.

4.2. Las operadoras cumplieron la obligación sustantiva de brindar el transporte con tarifa reducida a personas con discapacidad, adultos mayores y estudiantes.

4.3. El marco legal vigente y las actuaciones del Estado generaron en las operadoras una expectativa legítima de recibir la compensación. Negar el pago vulneraría principios constitucionales como la seguridad jurídica, la igualdad, la buena fe y la confianza legítima en la actuación del estado.

4.4. La finalidad de este proyecto es asegurar inclusión y movilidad a sectores vulnerables, por lo que la compensación no puede subordinarse a requisitos administrativos secundarios que no afectan la prestación material del servicio.

4.5. La Caja Común es un mecanismo de control y gestión administrativa, no un requisito habilitante para reconocer la compensación. Condicionar el pago a su implementación implica desconocer la esencia social y jurídica del proyecto.

5. RECOMENDACIONES

5.1. Proceder con el pago pendiente a las Operadoras de Transporte Terrestre Público, por los servicios efectivamente prestados, evitando que, una vez ya brindado el servicio, este quede impago.

5.2 Emitir lineamientos claros que distingan jurídicamente entre la compensación por tarifas diferenciadas y los modelos administrativos de control (Caja Común, Sistema de Recaudo), evitando confusiones y conflictos futuros.

5.3. Establecer mecanismos normativos y administrativos que aseguren la protección de las expectativas legítimas generadas en las Operadoras de transporte, frente a retrasos, omisiones o cambios de políticas del Estado, o la falta de cumplimiento de las mismas por factores que varían o se modifican de acuerdo a la realidad del país o distintos factores que se presenten de acuerdo a la época.”

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de su consulta, el análisis desarrollará lo siguiente: i) Atención prioritaria de personas en situación de vulnerabilidad, ii) sistemas de recaudo y caja común en el transporte terrestre; y, iii) regulaciones sobre compromisos presupuestarios y pago de obligaciones por las entidades del sector público.

2.1. Atención prioritaria de personas en situación de vulnerabilidad.-

El tercer inciso del numeral 2 del artículo 11 de la CRE dispone que: *“El Estado adoptará medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad.”*. Asimismo, el numeral 8 de esa norma ordena que los derechos se desarrollen de manera progresiva *“a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas”*, e impone al Estado el deber de generar y garantizar *“las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio”*.

En concordancia, el artículo 35 de la CRE reconoce a las personas adultas mayores, los niños y adolescentes, mujeres embarazadas, personas con discapacidad y quienes adolezcan de enfermedades catastróficas o de alta complejidad, el derecho a recibir *“atención prioritaria”* en el ámbito público y privado.

Específicamente, las rebajas en los servicios públicos y privados de transporte se reconocen como un derecho de los adultos mayores y de las personas con discapacidad, según los artículos 37 numeral 4 y 47 numeral 3 de la CRE.

Por su parte, el artículo 3 de la LOTTTSV obliga al Estado a garantizar la prestación del servicio de transporte público *“con tarifas socialmente justas”*.

De manera complementaria, los artículos 201 letras a) y e) de la misma ley reconocen a los usuarios, entre otros derechos, los de ser: *“transportados con un adecuado nivel de servicio, pagando la tarifa correspondiente”* y *“Que se respete las tarifas aprobadas, en especial la de los niños, estudiantes, adultos mayores de 65 años de edad y personas con discapacidad”*.

El artículo 54 letra e) de la LOTTTSV dispone, además, que las tarifas deben ser *“técnicas, justas y equitativas para la ciudadanía y las operadoras de transporte público y comercial”*. Para cumplir esta finalidad, el artículo 20 otorga al Directorio de la ANT atribuciones como: *“Establecer las regulaciones de carácter nacional en materia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial”*; *“Aprobar las normas técnicas en el marco de las políticas públicas nacionales”* para la aplicación de esa ley; y *“Establecer y fijar las tarifas en cada uno de los servicios de transporte terrestre en el ámbito de su competencia, según los análisis técnicos de los costos reales de operación”*.

El artículo 47 ibidem confiere a la ANT y a los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante, “GAD”) la competencia para realizar estudios de mercado para determinar ajustes tarifarios en el transporte terrestre.

De forma central, el artículo 48 de la LOTTTSV dispone:

*“En el transporte terrestre, gozarán de atención preferente de calidad y calidez las personas con discapacidad, adultos mayores de 65 años de edad, mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, de conformidad con lo establecido en el Reglamento de esta Ley. **Se establecerá un sistema de tarifas diferenciadas en beneficio de niñas, niños y adolescentes, personas con discapacidad, adultas y adultos mayores de 65 años de edad.** El reglamento de la presente Ley determinará el procedimiento para la aplicación de tarifas. La Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, y los Gobiernos Autónomos Descentralizados dentro del ámbito de su competencia, establecerán los mecanismos de compensación a la transportación terrestre relacionados con las tarifas diferenciadas, las mismas que no serán subsidiadas por la administración pública, sino que se deberán incluir dentro de los estudios tarifarios correspondientes a cada modalidad (...)” (énfasis me corresponde)*

En aplicación de esta norma, el “Proyecto para el Fortalecimiento y Mejora de la calidad del Servicio de Transporte intra e interprovincial en el Ecuador (2012 – 2016)” instituyó una compensación económica destinada a cubrir los ingresos dejados de percibir por las operadoras al aplicar tarifas preferenciales, equivalente al 50% del valor regular del pasaje. El Proyecto definió para el pago una serie de requisitos técnicos y documentales conforme señala el informe jurídico de la entidad consultante y señala lo siguiente:

*“Para el pago de dicha compensación, dentro del **Proyecto** se definió una serie de requisitos documentales y técnicos que las operadoras debían cumplir para recibir el pago. Entre ellos constaban: formulario de actualización de información de la operadora, reporte consolidado de valores recibidos, reporte diario mensual de días trabajados por cada unidad, copia de matrículas actualizadas, certificados de revisión técnica vehicular, así como certificaciones bancarias a nombre de la operadora. Estos documentos tenían que ser presentados y firmados por el Representante Legal y, en algunos casos, por el representante financiero, garantizando así la verificación de que el servicio había sido efectivamente prestado a los grupos de atención prioritaria.”*

De lo expuesto se concluye que: i) los grupos de atención prioritaria gozan de derechos reforzados de acceso y movilidad, materializados en tarifas diferenciadas; ii) las operadoras de transporte deben respetar las tarifas aprobadas, teniendo derecho a recibir la compensación prevista en el artículo 48 de la LOTTTSV; iii) corresponde al Estado adoptar medidas de acción afirmativa, en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad; iv) la ANT y los GAD tienen competencia para

fijar tarifas y diseñar mecanismos de compensación; y, v) la compensación reconocida por la ley se instrumentó mediante proyectos específicos, cuyo pago estaba sujeto al cumplimiento de requisitos técnicos y documentales.

2.2.- Sistemas de recaudo y caja común en el transporte terrestre.-

El actual numeral⁵ 6 del artículo 82 de la LOTTTSV tipifica como infracción administrativa muy grave: *“Las operadoras de transporte público que no mantengan una caja común para los ingresos que obtengan del desarrollo de las actividades de transporte para las cuales estén autorizadas”*.

Concordante, la Disposición Transitoria Décima Tercera de la LOTTTSV estableció la obligación de las cooperativas o compañías de transporte terrestre público que se constituyan jurídicamente a partir de la expedición de esa ley *“hacerlo bajo el sistema de CAJA COMÚN, previo a la obtención del documento habilitante que faculte la prestación del servicio en los diferentes tipos de transporte”*, previendo un plazo para que adopten el sistema de caja común aquellas cooperativas o compañías de transporte terrestre público que se manejaban con caja simple.

En tal contexto, en el año 2014, la ANT expidió el Reglamento que regula la implementación del sistema electrónico de recaudo, así como el Instructivo que establece las características y condiciones para que las operadoras de transporte público de pasajeros implementen sistemas electrónicos de recaudo para los ingresos que obtengan del desarrollo de sus actividades.

De conformidad con el numeral 9 del artículo 4 del mencionado Reglamento, el sistema de recaudo electrónico⁶ está compuesto por hardware, software y recurso humano, requiere ser homologado por la ANT; y su finalidad, según el numeral 4 del artículo 3 del Instructivo es *“gestionar la información relativa al uso del servicio de transporte”*.

Por su parte, el artículo 4 del mencionado instructivo define al sistema de recaudo y a la caja común en la siguiente forma:

“Art. 3.- Definiciones:

⁵ LOTTTSV, numeral 6 del artículo 82, reformado por Ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 415 de 29 de marzo del 2011

⁶ Reglamento, Art. 4 *“9. Sistema de Recaudo Electrónico Conjunto de software, hardware, y recurso humano, que permite la implantación de un sistema tarifario dentro de un sistema de transporte público. Incluye los equipos a bordo de la totalidad de unidades de transporte habilitadas para la operación, mecanismos de pago (incluyendo la inicialización, validación, registro, custodia, transporte), equipos de control en paraderos, sistemas para registro, control y generación de reportes de los mecanismos de pago, cámara de compensación, puntos de emisión de mecanismos de pago, red de distribución y recarga de mecanismos de pago. Para su implementación deberá estar debidamente homologado por la Agencia Nacional de Tránsito, quien a través de mecanismos determinados, verificarán su seguridad y alta confiabilidad.”*

(...) 4. *Sistema de Recaudo Electrónico: Sistema tecnológico mediante el cual se podrá receptar y administrar los ingresos generados en la prestación del servicio de transporte público de pasajeros por el pago de la tarifa, así como, gestionar la información relativa al uso del servicio de transporte*”.

“Art. 4.- *Caja Común: El sistema de caja común constituye el modelo de gestión por el cual una operadora de transporte terrestre público de pasajeros administra los recursos provenientes del cobro de una tarifa, de forma centralizada y aportando a un fondo único integrado por todos sus socios, generando un reparto equitativo entre los integrantes de la operadora y respetando reglas definidas de forma previa.*

La aplicación de este modelo permite a las operadoras de transporte terrestre controlar los ingresos y mejorar la operación de la flota, por lo que su implementación a nivel nacional, conforme las disposiciones legales vigentes, es de forma obligatoria y se sujetará al control que ejerzan para el efecto los organismos de tránsito competentes” (énfasis añadido).

De lo expuesto se aprecia que: i) desde la promulgación de la LOTTTSV, en 2008, las cooperativas o compañías de transporte terrestre público están obligadas a constituirse bajo el sistema de caja común, **como requisito para la obtención del documento habilitante que faculte la prestación del servicio en los diferentes tipos de transporte;** o, a adaptarse a dicho sistema dentro del plazo previsto al efecto por la transitoria décimo tercera de la misma ley, lo que está sujeto al control de la ANT y los GAD; y, ii) el sistema de recaudo electrónico requiere ser homologado por la ANT y permite gestionar la información relativa al uso del servicio de transporte;

2.3.Regulaciones sobre establecimiento de compromisos presupuestarios y pago de obligaciones por las entidades del sector público.-

El ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, así como los proyectos que requieran financiamiento público están sujetos a las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁷ (en adelante, COPLAFIP), de conformidad con lo previsto en sus artículos 1 y 61.

En este marco, los artículos 116 y 117 regulan el establecimiento de compromisos y la generación de obligaciones presupuestarias:

“Art. 116 *Establecimiento de Compromisos.- Los créditos presupuestarios quedarán comprometidos en el momento en que la autoridad competente, mediante acto administrativo expreso, decida la realización de los gastos, con o sin contraprestación cumplida o por cumplir y siempre que exista la respectiva certificación presupuestaria.*

⁷ COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.

En ningún caso se adquirirán compromisos para una finalidad distinta a la prevista en el respectivo presupuesto.

El compromiso subsistirá hasta que las obras se realicen, los bienes se entreguen o los servicios se presten. En tanto no sea exigible la obligación para adquisiciones nacionales e internacionales, se podrá anular total o parcialmente el compromiso.”

“Art. 117 Obligaciones.- La obligación se genera y produce afectación presupuestaria definitiva en los siguientes casos:

- 1. Cuando ineludiblemente por excepción deban realizarse pagos sin contraprestación, de acuerdo con lo que dispongan las normas técnicas de presupuesto que dicte el ente rector de las finanzas públicas; y,*
- 2. Cuando se reciban de terceros obras, bienes o servicios adquiridos por autoridad competente, mediante acto administrativo válido, haya habido o no compromiso previo.*

Las obligaciones registradas en la contabilidad pública que tengan una antigüedad igual o superior a cinco años podrán ser dadas de baja mediante informe favorable de la máxima autoridad de cada entidad y se deberá poner en conocimiento al ente rector de las finanzas públicas, siempre que no existan soportes que justifiquen o permitan comprobar la regularidad de su registro o cuando no se mantenga reclamación o litigio pendiente.

Del mismo modo, en cualquier momento se podrá incluir en la contabilidad pública a requerimiento de parte interesada, cualquier obligación, que hubiese sido previamente retirada de conformidad con el inciso anterior, cuando esta se hubiere justificado y comprobado.”

De lo expuesto a lo largo del presente se desprende que: i) los proyectos y políticas públicas que requieren financiamiento deben ajustarse al régimen presupuestario del COPLAFIP; ii) el establecimiento de compromisos presupuestarios requiere certificación y acto administrativo expreso; iii) la obligación se perfecciona y genera afectación presupuestaria definitiva cuando se reciben obras, bienes o servicios válidamente adquiridos, exista o no compromiso previo; y, iv) en consecuencia, el pago de cualquier obligación por parte de las entidades públicas exige que esta se encuentre debidamente justificada y comprobada, conforme lo dispone el COPLAFIP.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta, se concluye que el artículo 48 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial establece la aplicación de

tarifas preferenciales en favor de personas con discapacidad, adultos mayores, niñas, niños, adolescentes y mujeres embarazadas, y dispone que la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), en el marco de sus competencias, definan los mecanismos de compensación a las operadoras de transporte por las tarifas diferenciadas. Esta disposición no supedita la compensación a la existencia de la Caja Común ni a la implementación del sistema de recaudo electrónico; por lo tanto, las entidades correspondientes deben compensar a las operadoras de transporte por la aplicación de la tarifa diferenciada antes indicada.

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. 13356

Quito, D.M., 01 de octubre de 2025

Magíster

Susana Beatríz Araujo Fiallos

DIRECTORA EJECUTIVA

INSTITUTO NACIONAL DE EVALUACIÓN EDUCATIVA - INEVAL

Ciudad.

De mi consideración:

Con relación al oficio No. INEVAL-INEVAL-2025-0091-OF, de 2 de agosto de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 4 del mismo mes y año, mediante el cual se formularon las siguientes consultas:

“PRIMERA: ¿Para proceder con la liquidación del viático conforme lo establecido en el artículo 15 de la Norma Técnica para el Pago de Viáticos y Movilizaciones dentro del País para las y los Servidores en las Instituciones del Estado, la institución debe considerar únicamente los justificativos de los gastos de alojamiento y/o alimentación del día o días de pernoctación, o puede considerar también los justificativos de los gastos efectuados el día de retorno al domicilio y/o lugar habitual de trabajo, cuando no se justifique el 70% del valor total del viático (valor diario), con la presentación de facturas, notas de venta o liquidaciones de compra de bienes y prestación de servicios?

SEGUNDA: ¿De no ser factible considerar los justificativos de los gastos el día de retorno al domicilio y/o lugar habitual de trabajo, corresponde a la institución el entender como gastado el 30% restante del viático, al no requerirse documentos de respaldo, aunque se evidencie que el servidor o trabajador no ha logrado justificar el 70% del valor total del viático, en gastos de alojamiento y/o alimentación?”

Frente a estas interrogantes, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos, se desprende lo siguiente:

El informe jurídico No. 006-INEVAL-DIAJ-2025, de 21 de julio de 2025, suscrito por la abogada Alexandra Carola Valverde Barragán, Directora de Asesoría Jurídica, Encargada, citó los artículos 226 y 233 de la Constitución de la República del Ecuador¹

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

(en adelante, “CRE”); 123 de la Ley Orgánica del Servicio Público² (en adelante, “LOSEP”); 259, 260 y 262 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público³ (en adelante, “RGLOSEP”); 3 y 15 de la Norma técnica para el pago de viáticos a servidores y obreros del sector público⁴, (en adelante, “Norma técnica MDT”). Sobre dicha base, manifestó y concluyó lo siguiente:

“3.- ANALISIS JURÍDICO

(...)

Por su parte, el artículo 15 de la misma Norma Técnica establece que la unidad financiera o quien hiciera sus veces realizará el control y la respectiva liquidación de los valores previamente asignados por concepto de viáticos de los días en que debió pernoctar fuera de su domicilio y/o lugar habitual de trabajo; es decir que, únicamente los días sujetos a liquidación son los días de pernoctación fuera del domicilio y/o lugar habitual de trabajo del servidor o trabajador del sector público. También se señala que, la liquidación de viáticos corresponde a los valores entregados, por parte de la institución, por lo que, se debe justificar el 70% del valor total del viático (valor diario) en gastos de alojamiento y/o alimentación, según corresponda, mediante la presentación de los documentos previstos por el Reglamento de Comprobantes de Venta, Retención y Documentos Complementarios, expedido por el Servicio de Rentas Internas – SRI; y, por otra parte, un 30% del valor total del viático no requerirá la presentación de documentos de respaldo, y sobre su importe se imputará presuntivamente su utilización.(el resaltado y subrayado pertenece al texto original)

(...)

En esta línea, en ninguna parte de la mencionada Norma Técnica contempla gastos en días distintos a los días de pernoctación, ni regula los casos señalados en la segunda y tercera consulta contenidas en el ‘INFORME TECNICO APLICACIÓN ACUERDO No. MRL-2014- 0165’ suscrito el 14 de julio de 2025, por lo que, la unidad financiera o quien hiciere sus veces solo debería aplicar aquellas competencias y facultades establecidas en el ordenamiento jurídico, entendiéndose lo determinado expresamente en el artículo 15 de la Norma Técnica en cuestión, en aplicación del principio de legalidad establecido en el artículo 226 de la Constitución de la República del Ecuador.

(...)

4.- CONCLUSIONES

- De conformidad con el artículo 260 de su Reglamento General de aplicación y artículo 3 de la Norma Técnica para el Pago de Viáticos y Movilizaciones dentro

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

³ RGLOSEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 418 de 01 de abril de 2011.

⁴ Norma técnica MDT, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 326 de 4 de septiembre de 2014.

del País para las y los Servidores en las Instituciones del Estado, el viático es el estipendio monetario o valor diario que se asigna a los servidores y obreros de las instituciones del Estado, para cubrir los gastos de alojamiento y/o alimentación que se produzcan durante el cumplimiento de servicios institucionales dentro del país, y por tal razón, deban pernoctar fuera de su domicilio y/o lugar habitual de trabajo.

- Por concepto del viático se reconocerá diariamente el cien por ciento (100%) de los valores determinados en el artículo 8 de la citada Norma Técnica, multiplicado por el número de días de pernoctación, debidamente autorizados.*
- El servidor u obrero del sector público debe justificar el 70% del valor total del viático (valor diario) en gastos de alojamiento y/o alimentación. El porcentaje del 30% del valor total del viático no requiere de respaldo alguno al entenderse que el servidor u obrero ha logrado justificar el 70% del valor total del viático, por gastos de alojamiento y/o alimentación.*
- Los valores debidamente respaldados según lo previsto en la Norma Técnica, serán asumidos por la institución; y, aquellos valores que no cuenten con los justificativos debidos se entenderán como no gastados, por lo que, el servidor y el obrero del sector público deberá restituirlos a la institución mediante el descuento de su siguiente remuneración mensual unificada.*
- Los gastos de movilización son gastos adicionales al viático, conforme lo dispone el artículo 262 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público y artículo 5 de la mencionada Norma Técnica.”*

Con el objeto de contar con mayores elementos de análisis, esta Procuraduría solicitó al Ministerio del Trabajo (en adelante, MDT) su criterio institucional mediante oficios No. 12730, de 18 de agosto de 2025, y No. 12993, de 8 de septiembre de 2025. Dicho requerimiento fue atendido a través del oficio No. MDT-SN-2025-0747-O, de 12 de septiembre de 2025.

El MDT citó los artículos 229 de la CRE; 4, 51 letra a) y 123 de la LOSEP; 112, 260 y 264 del RGLOSEP; y, el artículo 1 de la Norma Técnica MDT. Sobre esa base, concluyó:

“3. PRONUNCIAMIENTO:

En virtud de lo expuesto y con fundamento en la normativa citada, me permito manifestar lo siguiente:

De conformidad con lo determinado en el artículo 3 del Acuerdo Ministerial Nro. MRL-2014-165 reformado, en relación a la definición de viático, se reconocerá un valor diario, a los servidores que durante el cumplimiento de servicios institucionales deban desplazarse a otro lugar que se encuentre por lo menos a

100 km y deba **pernoctar** fuera de su domicilio o lugar habitual de trabajo, previo cumplimiento de requisitos establecidos en el referido Acuerdo.

*En este sentido, en relación a su consulta, al ser la finalidad del viático cubrir los gastos de alojamiento y/o alimentación de los servidores públicos que se produzcan durante **todos los días** de cumplimiento de sus servicios institucionales; la unidad financiera institucional o quien hiciera sus veces, al momento de efectuar la liquidación de los valores, podrá tomar en cuenta las facturas de alojamiento y/o alimentación que correspondan a los días en los que la o el servidor fue autorizado por la máxima autoridad o su delegado para cumplir la respectiva comisión de servicios institucionales, incluido el día en que retorna a su lugar habitual de trabajo y/o domicilio, considerando de este último día sólo las facturas de alimentación y cuyos valores servirán para justificar el 70% del valor del viático.” (énfasis corresponde al texto citado).*

Del informe jurídico de la entidad consultante se concluye que únicamente están sujetos a liquidación los días de pernoctación fuera del domicilio y/o lugar habitual de trabajo. Por su parte, el MDT sostiene que la finalidad del viático es cubrir los gastos de alojamiento y/o alimentación que se generen durante todos los días de cumplimiento de la comisión de servicios institucionales. En consecuencia, para la liquidación respectiva deben considerarse las facturas de alojamiento y/o alimentaciones correspondientes a los días autorizados por la máxima autoridad o su delegado, incluyendo los gastos de alimentación del día de retorno al domicilio o lugar habitual de trabajo, los cuales se computarán para justificar el 70% del valor del viático.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de su consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Los viáticos como ingresos complementarios de los servidores y obreros públicos; y, ii) Liquidación de viáticos.

2.1. Los viáticos como ingresos complementarios de los servidores y obreros públicos.

El artículo 96 de la LOSEP establece que la remuneración mensual unificada de los servidores de las entidades, instituciones, organismos y personas jurídicas señaladas en el artículo 3 de la misma norma, resulta de dividir para doce la suma de todos los ingresos anuales. No obstante, en su literal c) excluye expresamente de dicha remuneración a los viáticos, entre otros rubros.

En concordancia con lo señalado, el artículo 123 de la LOSEP, ubicado en el capítulo relativo al “Régimen de remuneraciones y de los ingresos complementarios”, dispone que la reglamentación para el reconocimiento y pago de viáticos, movilizaciones y subsistencias será expedida mediante acuerdo del MDT.

A su vez, los artículos 259 y siguientes del RLOSEP regulan los conceptos de viáticos, movilizaciones y subsistencias. El artículo 260 define al viático como el valor diario destinado a cubrir los gastos de alojamiento y alimentación del servidor que, para cumplir servicios institucionales, deba trasladarse y pernoctar en un lugar distinto a su domicilio habitual. La norma establece:

*“De los viáticos.- Viático es el **estipendio monetario o valor diario** que por necesidades de servicios institucionales, reciben las y los servidores públicos **destinado a sufragar los gastos de alojamiento y alimentación** que se ocasionen durante el cumplimiento de servicios institucionales cuando por la naturaleza del trabajo, **deban pernoctar fuera de su domicilio habitual de trabajo**. En caso de que la institución corra directamente con algunos de estos gastos se descontará de los respectivos viáticos conforme la reglamentación que expida mediante Acuerdo del Ministerio de Relaciones Laborales” (énfasis añadido).*

En igual sentido, el artículo 3 de la Norma Técnica MDT dispone que el viático es un valor diario asignado a los servidores y obreros de las instituciones públicas *“para cubrir los **gastos de alojamiento y alimentación** que se produzcan durante el cumplimiento de servicios institucionales dentro del país y por tal razón deban pernoctar fuera de su domicilio y/o lugar habitual de trabajo”*.

Dicha norma aclara que los viáticos se reconocerán *“por el número de días de pernoctación, debidamente autorizados”* y que se concederá este beneficio *“si el domicilio y/o lugar habitual de trabajo de la o el servidor, dista por lo menos 100 Km de la ciudad donde debe trasladarse para prestar sus servicios.”*

De las normas citadas se aprecia que: i) los viáticos son un ingreso complementario y no forman parte de la remuneración mensual unificada de los servidores; ii) los viáticos se pagan al servidor u obrero público que, para cumplir servicios institucionales, deba hospedarse en un lugar ubicado por lo menos a 100 km de distancia de aquel en que tenga su domicilio y/o lugar habitual de trabajo; iii) los viáticos están destinados al pago de gastos diarios de alojamiento y alimentación del servidor, en los que incurra en el lugar en el que deba cumplir servicios institucionales, así como durante los traslados desde y hacia su domicilio o lugar habitual de trabajo.

2.2. Liquidación de viáticos.

El control y liquidación de los valores correspondientes a viáticos entregados a los servidores y obreros públicos es materia regulada por la Norma Técnica MDT, así como por las Normas de Control del Sector Público⁵ (en adelante, *“Norma de Control CGE”*).

El artículo 15 de la Norma Técnica MDT, relacionado al control y liquidación de viáticos, señala que:

⁵ Normas de Control, expedidas por la Contraloría General del Estado, publicadas en el Suplemento del Registro Oficial No. 257 de 27 de febrero de 2023.

“La unidad financiera o quien hiciera sus veces, sobre la base de los informes y pases a bordo, pasajes, boletos o tickets señalados en el artículo anterior, realizará el control y la respectiva liquidación de los valores previamente asignados por concepto de viáticos de los días en que debió pernoctar fuera de su domicilio y/o lugar habitual de trabajo; así como, de movilización, contabilizando el número de horas efectivamente utilizadas, tomando como base la hora de salida y llegada al domicilio y/o lugar habitual de trabajo.

Respecto a los valores entregados se deberá justificar el 70% del valor total del viático en gastos de alojamiento y/o alimentación, según corresponda, mediante la presentación de facturas, notas de venta o liquidaciones de compra de bienes y prestación de servicios, previstos por el Reglamento de Comprobantes de Venta, Retención y Documentos Complementarios, expedido por el Servicio de Rentas Internas - SRI. Un 30% no requerirá la presentación de documentos de respaldo y sobre su importe se imputará presuntivamente su utilización. Los valores debidamente respaldados, según lo previsto en este reglamento, serán asumidos por la institución; aquellos valores que no cuenten con los justificativos debidos se entenderán como no gastados, por lo que la o el servidor y la o el obrero deberá restituirlos a la institución mediante el descuento de estos de su siguiente remuneración mensual unificada. (énfasis añadido)

Si de los informes y pases a bordo, pasajes, boletos o tickets presentados por la o el servidor o la o el obrero, se desprende que se tuvo que reducir o ampliar el plazo del cumplimiento de los servicios institucionales, se tendrá que realizar el cálculo correspondiente y proceder con el reconocimiento o devolución de los valores que hubiera lugar.

Por su parte, el numeral 405-07 “Anticipos de fondos” de las Normas de Control CGE dispone que, para “precautelar una apropiada y documentada rendición de cuentas y la devolución de los montos no utilizados”, se debe efectuar el control de los recursos financieros entregados para cubrir gastos específicos, señalando lo siguiente:

“La entrega de estos fondos estará supeditada a las normas y reglamentaciones emitidas para el efecto por las entidades competentes.

(...)

El personal responsable de la administración de estos fondos presentará los sustentos necesarios que permitan validar los egresos realizados, con la documentación de soporte o fuente debidamente legalizada.

(...)

d) Fondos a rendir cuentas

Constituyen una cantidad de dinero destinada exclusivamente para satisfacer pagos en efectivo, originados por egresos que derivan del cumplimiento de una actividad específica.

*Serán asignados al personal autorizado para satisfacer gastos que no se pueden atender normalmente y **están sujetos a liquidación dentro del mismo mes en que fueron entregados, previa presentación de la documentación debidamente legalizada que respalde los egresos realizados.***

Estos fondos son:

- **Anticipo de viáticos**, pasajes y otros de viaje institucionales
- Anticipos de viáticos, pasajes y otros de viajes en proyectos y programas
- Otros fondos para fines específicos.”

De lo expuesto se desprende que: i) los viáticos cubren exclusivamente gastos de alojamiento y alimentación del servidor durante la comisión de servicios y traslados; ii) el servidor u obrero tiene el deber de rendir cuentas y justificar documentadamente el 70% de los gastos efectuados, en alojamiento y alimentación, con la presentación del correspondiente informe que detalle las actividades cumplidas, tomando como base la hora de salida y llegada al domicilio y/o lugar habitual de trabajo; y deberá sustentar los gastos efectuados mediante facturas, notas de venta o liquidaciones de compra de bienes y prestación de servicios, conforme al Reglamento de Comprobantes de Venta, Retención y Documentos Complementarios, expedido por el Servicio de Rentas Internas; iii) el control y liquidación de los viáticos corresponde efectuar a la entidad, respecto del 70% del valor total del viático, mientras que el 30% “no requerirá la presentación de documentos de respaldo y sobre su importe se imputará presuntivamente su utilización”.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, conforme al numeral 405-07 de las Normas de Control y al artículo 15 de la Norma Técnica para el Pago de Viáticos y Movilizaciones dentro del País para las y los Servidores en las Instituciones del Estado, la liquidación del 70% del viático debe considerar los gastos de alojamiento y alimentación incurridos por el servidor u obrero en los días de pernoctación en el lugar al que fue desplazado para cumplir servicios institucionales, así como los gastos de alimentación realizados durante el día de retorno hasta su llegada al domicilio y/o lugar habitual de trabajo. Dichos gastos deben justificarse mediante la presentación de facturas, notas de venta o liquidaciones de compra de bienes y prestación de servicios emitidas conforme al Reglamento de Comprobantes de Venta, Retención y Documentos Complementarios, expedido por el Servicio de Rentas Internas.

En cuanto a la segunda consulta, se precisa que la liquidación de viáticos, de acuerdo con el artículo 15 de la citada Norma Técnica, debe incluir todos los justificativos de los gastos de alimentación efectuados, incluyendo aquellos del día de retorno del servidor u obrero; los comprobantes antes indicados, juntos, deben alcanzar al menos el 70% del

viático asignado. Por su parte, el 30% restante del viático no requiere la presentación de documentos de respaldo, imputándose de manera presuntiva a su utilización.

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. Abg. Ivonne Núñez Figueroa
Ministra del Trabajo

Oficio N° 13372

Quito, D.M., 02 de octubre de 2025

Doctor
Wilson Mentor Toainga Toainga
FISCAL GENERAL DEL ESTADO, SUBROGANTE
Ciudad.

De mi consideración:

Mediante oficio No. FGE-DSP-2025-009186-O, de 29 de septiembre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“En el caso de ausencia temporal del Fiscal Subrogante, quien viene desempeñando funciones prorrogadas hasta ser legalmente reemplazado, conforme así lo señala el pronunciamiento emitido por el señor Procurador General del Estado, con oficio Nro. 10621, de 28 de febrero de 2025; en garantía de la tutela judicial efectiva y desempeño de las atribuciones constitucionales dispuestas en los artículos 194 y 195 de la Constitución de la República del Ecuador, le es aplicable la figura de subrogación establecida en el artículo 94 del Código Orgánico de la Función Judicial?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto a la consulta, suscrito por el Director de Asesoría Legal y Patrocinio de la Fiscalía General del Estado (en adelante “FGE”), citó los artículos 194, 195 y 207 de la Constitución de la República del Ecuador ¹ (en adelante “CRE”); los artículos 38, 39, 40, 42, 47, 94, así como 120 y 121 del Código Orgánico de la Función Judicial² (en adelante “COFJ”); los artículos 1, 5 y 6 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social; además, consideró los artículos 3 y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado³, y el Estatuto de Gestión Organizacional por Procesos de la FGE. Con base en estas disposiciones, concluyó lo siguiente:

¹ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008; última reforma publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 377 de 25 de enero de 2021.

² COFJ, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 9 de marzo de 2009, última reforma publicada el 29 de marzo de 2023.

³ Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004, “Art. 3.- De las funciones del Procurador General del Estado. - Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones (...) f) (Reenlistado por la Disp. Ref. Primera de la Ley s/n, R.O. 452-5S, 14-V-2021) Absolver, consultas y

“3. ANÁLISIS JURÍDICO

De los antecedentes y marco normativo expuesto, se desprende que, el doctor Wilson Toainga Toainga, agente fiscal de la categoría 3 de la Carrera Fiscal, fue designado como Fiscal General del Estado Subrogante, por el Pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio, mediante Resolución Nro. PLE-CPCCS-T-E-356-02-04-2019, de 2 de abril de 2019; y, en esa calidad, viene desempeñando funciones prorrogadas hasta ser legalmente reemplazado, conforme así lo señaló el pronunciamiento emitido por el señor Procurador General del Estado, con oficio Nro. 10621, 28 de febrero de 2025.

En ese escenario, el señor Fiscal General del Estado Subrogante, al formar parte de la categoría tres de la carrera fiscal, conforme lo determina el numeral 4 del artículo 38 y numeral 1 del artículo 40 del Código Orgánico de la Función Judicial, forma parte de la Función Judicial y es servidor titular respectivamente, así también, se encuentra sometido a un régimen especial en función del dictamen de interpretación constitucional Nro. 2-19-IC/19, de 7 de mayo de 2019 hasta que el titular y subrogante de la Fiscalía General del Estado, sean legalmente reemplazados mediante un concurso de méritos y oposición que está llevando a cabo el actual Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, todo ello, en garantía de la continuidad en la tutela judicial efectiva y la seguridad.

CRITERIO JURÍDICO. -

De lo expuesto, es criterio de esta Dirección de asesoría legal y Patrocinio, que el doctor Wilson Toainga Toainga, Fiscal General del Estado Subrogante, cuyo régimen especial de designación se encuentra enmarcado en función del dictamen de interpretación constitucional Nro. 2-19-IC/19, de 7 de mayo de 2019, que imposibilita su revisión conforme lo dictaminó la Corte Constitucional dentro del caso 1219-22-EP 122, en su párrafos 44 y 45; hasta ser legalmente reemplazado, y al encontrarse desempeñando dicha calidad, en el caso de que requiera ausentarse temporalmente por un plazo no superior de noventa días, ya sea por asuntos institucionales y/o personales, le sería aplicable la figura de subrogación establecida en el artículo 94 del Código Orgánico de la Función Judicial”.

Con el objeto de contar con mayores elementos de análisis, esta Procuraduría solicitó el criterio institucional al Consejo de la Judicatura (en adelante, “CJ”), mediante oficio No. 13309, de 29 de septiembre de 2025. Dicho requerimiento fue atendido a través del Oficio-CJ-DG-2025-1274-OF, de 1 de octubre de 2025, ingresado al día siguiente en esta institución.

El CJ citó los artículos 194,195 de la CRE; 16,38,40, 42, 47, 94, 283 del COFJ, así como el artículo 3 de la Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante, “LOSEP”), el artículo 271 de su Reglamento y el pronunciamiento previo de la Procuraduría General del Estado contenido en el oficio No. 10621, de 28 de febrero de 2025. Con base en ello, concluyó:

“Conforme al análisis jurídico efectuado y en atención a los términos de la consulta formulada, el criterio jurídico de esta Dirección Nacional de Asesoría Jurídica es que, en caso de ausencia temporal o definitiva del titular y del subrogante de la Fiscalía General del Estado, es jurídicamente procedente que se nombre de forma temporal a una o un Fiscal General del Estado encargado, hasta que se designe y posesione al nuevo titular y subrogante conforme al procedimiento constitucional y legal respectivo.

Dicha designación temporal encuentra respaldado en la necesidad institucional urgente de mantener la operatividad de la Fiscalía General del Estado, el principio de continuidad del servicio público, la aplicación supletoria de la Ley Orgánica del Servicio Público y su Reglamento, así como el vacío normativo en el Código Orgánico de la Función Judicial respecto de la ausencia del Fiscal Subrogante.

La temporalidad del encargo debe constar expresamente en el acto administrativo que lo dispone, y la persona designada debe cumplir con los requisitos legales exigidos por el artículo 283 del Código Orgánico de la Función Judicial y la Constitución. Esta medida no sustituye al proceso ordinario de selección, que deberá continuar con plena observancia del marco constitucional”.

Del informe jurídico de la FGE se desprende corresponde al Fiscal General del Estado Subrogante garantizar la continuidad institucional hasta la designación del nuevo titular. Por otra parte, el Consejo de la Judicatura enfatizó que la subrogación general del artículo 94 no resulta aplicable al caso del Fiscal General y su subrogante, por lo que, ante la ausencia temporal o definitiva de ambos, corresponde aplicar la figura del encargo prevista en el artículo 127 de la LOSEP y su Reglamento, como mecanismo supletorio para mantener la operatividad institucional de la Fiscalía hasta la designación del nuevo titular mediante concurso público.

2.- Análisis. –

Para atender la consulta planteada, el análisis se desarrollará en los siguientes puntos: *i)* la designación de la máxima autoridad de la Fiscalía General del Estado y su subrogante; *ii)* las modalidades de ausencia en un cargo público; y, *iii)* pronunciamientos previos emitidos por la Procuraduría General del Estado en torno al encargo y la subrogación.

2.1. Designación de la máxima autoridad de la Fiscalía General del Estado y su subrogante. –

2.1.1 Sobre el proceso de designación de la máxima autoridad de la Fiscalía General del Estado

El artículo 177 de la CRE dispone que la Función Judicial se compone de “*órganos jurisdiccionales, órganos administrativos, órganos auxiliares y órganos autónomos*.”. Este artículo agrega que: “*La ley determinará su estructura, funciones, atribuciones, competencias y todo lo necesario para la adecuada administración de justicia*”. En este marco, el artículo 178 ibídem contempla a la FGE como órgano autónomo de la Función Judicial.

A su vez, el artículo 194 de la CRE establece que la FGE “*es un órgano autónomo de la Función Judicial*”, cuya misión principal es la dirección de la investigación preprocesal y procesal penal. En armonía, el artículo 195 dispone que la FGE “*ejercerá la acción penal pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, dirigirá y promoverá la investigación preprocesal y procesal penal, y, de ser el caso, acusará a los presuntos infractores ante el juez competente*”. Estas facultades son desarrolladas en el artículo 284 del COFJ.

Por su parte, el artículo 196 de la CRE fija los siguientes requisitos para ejercer el cargo de Fiscal General del Estado:

- “1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y estar en goce de los derechos políticos.
2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa.
3. Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en materia penal por un lapso mínimo de diez años.

La Fiscal o el Fiscal General del Estado desempeñará sus funciones durante seis años y no podrá ser reelegido; rendirá un informe anual a la Asamblea Nacional. La designación se realizará de acuerdo con el procedimiento establecido en la Constitución y en la ley”.

En cuanto a su designación, los artículos 208 numeral 11 y 210 de la CRE atribuyen al Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (en adelante “CPCCS”) la competencia para designar al Fiscal General del Estado, mediante concurso público de méritos y oposición, con postulación, veeduría y derecho de impugnación ciudadana.

El artículo 283 del COFJ complementa estas disposiciones al reiterar los requisitos constitucionales y precisar que el CPCCS es la autoridad responsable de la designación. Este artículo establece, además, que el período del Fiscal General será de seis años, sin reelección, y que, una vez concluido el período, podrá permanecer en funciones prorrogadas hasta la designación del reemplazo.

En concordancia, el artículo 38 del COFJ integra a la FGE dentro de la Función Judicial. El artículo 40 clasifica a los servidores de la Función Judicial de la siguiente forma:

“1. Titulares: Aquellos que han sido nombrados y posesionados para desempeñar un cargo constante en el distributivo de sueldos de la Función Judicial, con duración indefinida o a periodo fijo. Las conjezas y conjececes serán servidores titulares sujetos a los mismos requisitos, régimen disciplinario e inhabilidades que las juezas y jueces; y,

2. Temporales: Aquellos que han sido designados para prestar servicios provisionales en un puesto vacante; para reemplazar a una servidora o a un servidor de la Función Judicial que se halle suspenso en sus funciones mientras no se dicte resolución en firme sobre su situación; para sustituir a una servidora o a un servidor durante el tiempo que estuviere de vacaciones, con licencia o asistiendo a programas de formación o capacitación; en caso de que se hubiese declarado con lugar la excusa o recusación de la jueza o juez; o si se requiera atender necesidades extraordinarias o emergentes del servicio de justicia” (énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 42 señala que “Las vocales y los vocales del Consejo de la Judicatura y sus suplentes, las juezas y los jueces de la Corte Nacional de Justicia y las conjezas y conjececes, la Fiscal o el Fiscal General del Estado, la Defensora Pública o el Defensor Público General, las notarias y notarios y quienes prestan sus servicios en las notarías, así como las servidoras y servidores que desempeñan labores en que prima el esfuerzo físico sobre el intelectual, no pertenecen a ninguna de estas carreras” (énfasis añadido).

En lo referente al subrogante, el COFJ establece un régimen especial. Así, el artículo 47 dispone que:

“La Fiscal o el Fiscal Subrogante, sustituirá a la Fiscal o el Fiscal General del Estado, en caso de ausencia temporal y justificada, y ejercerá las mismas funciones que el titular. Será designado al momento de la elección de la Fiscal o el Fiscal General del Estado; durará en sus funciones el mismo tiempo que su titular; será nombrada o nombrado quien ostente el más alto puntaje y categoría de la carrera de fiscal. En caso de ausencia definitiva de la Fiscal o el Fiscal General del Estado, se procederá a llenar esta vacante en forma inmediata”.

De lo manifestado se desprende que: i) la Fiscalía General del Estado es un órgano autónomo de la Función Judicial, encargado de dirigir la investigación preprocesal y procesal penal, así como de ejercer la acción penal pública en representación de la sociedad; ii) corresponde al CPCCS designar al Fiscal General del Estado, mediante concurso público de méritos y oposición, para un período de seis años, sin posibilidad de reelección, pudiendo mantenerse en funciones prorrogadas hasta la designación de su reemplazo; iii) el Fiscal General del Estado cuenta con un subrogante, designado simultáneamente con el titular, lo que garantiza la continuidad institucional en casos de ausencia temporal; y, iv) en caso de ausencia definitiva del Fiscal General del Estado, se debe proceder a llenar la vacante de forma inmediata.

2.1.2 Sobre la designación del Fiscal General Subrogante

En el año 2018, se convocó a los ecuatorianos a pronunciarse en referéndum sobre una enmienda constitucional, mediante la cual el pueblo manifestó su voluntad soberana para la creación del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social Transitorio (en adelante “CPCCS-T”). Conforme lo señaló la Corte Constitucional en el dictamen No. 2-19-IC/19, este régimen transitorio tuvo un carácter “*específico, extraordinario y temporal*”.

Así, el CPCCS-T asumió competencias extraordinarias en materia de designación de autoridades, entre ellas, la selección de la máxima autoridad de la Fiscalía General del Estado y su subrogante. En este sentido, mediante Resoluciones Nos. PLE-CPCCS-T-O-353-01-04-2019, de 1 de abril de 2019, y PLE-CPCCS-T-E-356-02-04-2019, de 2 de abril de 2019, designó, respectivamente, a la Fiscal General del Estado, y al Fiscal General del Estado, Subrogante.

El dictamen interpretativo No. 2-19-IC/19 precisó que las decisiones adoptadas por el CPCCS-T en ejercicio de estas facultades extraordinarias no pueden ser revisadas por el CPCCS definitivo, debiendo respetarse la vigencia de las designaciones por el tiempo que la Constitución y la ley establecen.

Posteriormente, el 20 de mayo de 2025, la Fiscal General del Estado presentó su renuncia, la cual fue conocida por la Asamblea Nacional y el CPCCS. La Asamblea aceptó su renuncia mediante Resolución No. RL-2025-2029-001, de 21 de mayo de 2025; y el CPCCS tomó razón de la misma mediante Resolución No. CPCCS-PLE-SG-009-E-2025-0145. En virtud de lo anterior, con Resolución No. CPCCS-PLE-SG-011-E-2025-0190, el CPCCS resolvió iniciar la convocatoria para conformar la Comisión Ciudadana de Selección encargada de llevar a cabo el concurso de méritos y oposición para la designación de la nueva máxima autoridad de la Fiscalía General del Estado.

En este marco, y conforme lo establece el artículo 47 del COFJ, el Fiscal General Subrogante – que fuera designado junto con la titular – asumió las funciones de la Fiscal General del Estado renunciante y se mantiene en el cargo hasta que se proceda a llenar la vacante luego del proceso de selección que debe ser llevado a cabo por el CPCCS.

De lo expuesto se concluye que: *i)* el actual Fiscal General del Estado Subrogante fue designado por el CPCCS-T, en ejercicio de facultades extraordinarias conferidas por el referéndum de 2018; *ii)* según el dictamen No. 2-19-IC/19 de la Corte Constitucional, las decisiones adoptadas por el CPCCS-T son irrevisables y deben respetarse por el período previsto en la Constitución y la ley; *iii)* la renuncia de la Fiscal General del Estado (titular) generó la subrogación especial prevista en el Art. 47 del COFJ, por lo que el subrogante asumió el cargo; y, *iv)* en caso de ausencia definitiva del Fiscal General, como ha ocurrido, el COFJ ordena que la vacante se llene de manera inmediata.

2.2. Las modalidades de ausencia en un cargo público.. –

Los artículos 82 y 226 de la CRE, consagran, respectivamente, el derecho a la seguridad jurídica, que se garantiza a través de la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por las autoridades competentes; y el principio de legalidad, por el cual los servidores públicos solo pueden ejercer las competencias y facultes atribuidas en el ordenamiento jurídico.

2.2.1 Ausencia temporal

Conforme se señaló previamente, el artículo 38 del COFJ establece que la Fiscalía General del Estado integra la Función Judicial. A su vez, el numeral 1 del artículo 40 del COFJ clasifica como servidores titulares a *“Aquellos que han sido nombrados y posesionados para desempeñar un cargo constante en el distributivo de sueldos de la Función Judicial, con duración indefinida o a periodo fijo”*.

En armonía con ello, el artículo 42 del COFJ distingue a quienes pertenecen o no a las carreras de la Función Judicial, excluyendo al Fiscal General del Estado de dichas carreras, pero incluyendo que: *“3. Quienes prestan sus servicios como fiscales pertenecen a la carrera fiscal; 4. Las demás servidoras y servidores de la Fiscalía pertenecen a la carrera fiscal administrativa”*.

Dado que el COFJ no regula de forma expresa y sistemática los tipos de ausencias, corresponde aplicar supletoriamente la LOSEP. En este contexto, el artículo 3 de la LOSEP establece que la Ley será – en principio – de aplicación obligatoria *“en materia de recursos humanos y remuneraciones”*, a toda la administración pública, que incluye, según su numeral 1, a *“Los organismos dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial y Justicia Indígena, Electoral, Transparencia y Control Social, Procuraduría General del Estado y la Corte Constitucional”*.

Los derechos de las y los servidores públicos se detallan en el artículo 23 de la LOSEP, entre ellos: *“g) Gozar de vacaciones, licencias, comisiones y permisos de acuerdo con lo prescrito en esta Ley (...) m) Reintegrarse a sus funciones después de un accidente de trabajo o enfermedad, contemplando el período de recuperación necesaria, según prescripción médica debidamente certificado (...) y) Las demás conferidas por la ley, los convenios internacionales ratificados por el Estado y demás normativa de carácter secundario”*.

Complementariamente, el artículo 24 ibídem prohíbe, entre otras conductas: *“a) Abandonar injustificadamente su trabajo; (...) m) Negar las vacaciones injustificadamente a las servidoras y servidores públicos”*.

En materia de suplencia temporal, el artículo 94 del COFJ dispone: *“Cuando una servidora o un servidor de la Función Judicial sustituyere temporalmente en sus funciones a un superior jerárquico, a más de las propias remuneraciones, tendrá derecho al pago de la diferencia de la remuneración que correspondiere a la servidora o servidor subrogado. El plazo de esta subrogación no excederá de noventa días”* (énfasis añadido).

Esta previsión se complementa con el artículo 270 del Reglamento de la LOSEP que señala:

*“La subrogación procederá de conformidad al artículo 126 de la LOSEP, considerando que la o el servidor subrogante tendrá derecho a percibir la diferencia que exista entre la remuneración mensual unificada de su puesto y la del puesto subrogado, incluyendo estos los puestos que dependan administrativamente de la misma institución. **A efectos de la subrogación se deberá cumplir con los requisitos del puesto a subrogarse y en función de la misma se ejercerán las funciones correspondientes al puesto subrogado.** El pago por subrogación correrá a partir del primer día y hasta cuando dure el tiempo de subrogación; y los aportes al IESS serán los que corresponda al puesto subrogado. Los asesores únicamente podrán subrogar puestos de igual o mayor jerarquía y con igual o mayor remuneración a la que se encuentre percibiendo” (énfasis añadido).*

A su vez, el artículo 126 de la LOSEP dispone: *“**Cuando por disposición de la Ley o por orden escrita de autoridad competente, la servidora o el servidor deba subrogar en el ejercicio de un puesto del nivel jerárquico superior, cuyo titular se encuentre legalmente ausente, recibirá la diferencia de la remuneración mensual unificada que corresponda al subrogado, durante el tiempo que dure el reemplazo, a partir de la fecha de la subrogación, sin perjuicio del derecho del titular**”.*

Ahora bien, el artículo 47 del COFJ establece un régimen especial para el Fiscal General del Estado y su Subrogante. En este caso, el Subrogante es designado simultáneamente con el titular y sustituye al Fiscal General del Estado *“en caso de ausencia temporal y justificada”*, ejerciendo las mismas funciones del titular. Por lo tanto, la subrogación general del artículo 94 del COFJ y del artículo 126 de la LOSEP rige para servidores en general, mas no para regular prelativamente la sustitución especial diseñada, en los casos de ausencia temporal del Fiscal General titular, para el Fiscal General Subrogante. Esta lógica se refuerza con el artículo 290 del COFJ que prescribe: *“En caso de **ausencia temporal o definitiva de la máxima autoridad del órgano autónomo, le reemplazará la o el subrogante conforme lo dispuesto en este Código**”.*

De lo expuesto se concluye que: i) la ausencia temporal de la máxima autoridad titular de la FGE se rige por la sustitución especial del artículo 47 del COFJ, a cargo del Fiscal General Subrogante; ii) la subrogación general de los artículos 94 del COFJ y 126 de la LOSEP aplica a servidores judiciales en general, pero no prevalece sobre el régimen especial del Fiscal General Subrogante cuando debe reemplazar a la máxima autoridad titular de la FGE; y, iii) el artículo 290 del COFJ confirma que, frente a ausencia temporal de la máxima autoridad, asume el Subrogante, garantizando continuidad y seguridad jurídica.

2.2.2 Ausencia definitiva

Respecto de la ausencia definitiva de servidores – en general – de la Función Judicial, el artículo 120 del COFJ prescribe:

“La servidora o el servidor de la Función Judicial cesa definitivamente en el cargo y deja de pertenecer a la Función Judicial por las siguientes causas:

- 1. Fallecimiento;*
- 2. En el caso de la servidora o servidor nombrado para un determinado período o plazo, haberse cumplido el mismo, y al tratarse de servidores provisionales al momento en que el titular asuma la unidad;*
- 3. Renuncia legalmente aceptada;*
- 4. Haberse posesionado en otro cargo en el sector público;*
- 5. Desempeñar funciones de elección popular, desde el momento de su posesión; las juezas y jueces deberán renunciar por lo menos seis meses antes de la fecha de inscripción de su candidatura;*
- 6. Remoción;*
- 7. Destitución; y,*
- 8. Por acogerse a los planes de retiro voluntario con indemnización”.*

En cuanto a las máximas autoridades de órganos autónomos de la Función Judicial, el artículo 290 del COFJ determina las causas de ausencia definitiva:

- “1. Muerte;*
- 2. Renuncia aceptada por la Asamblea Nacional;*
- 3. Incapacidad física o mental permanente que le impida ejercer el cargo debidamente comprobada y declarada por un tribunal de médicos. Se informará de lo actuado a la Asamblea Nacional; y,*
- 4. Destitución en los términos del artículo 131 de la Constitución de la República o la pérdida de los derechos de participación.*

En caso de ausencia temporal o definitiva de la máxima autoridad del órgano autónomo, le reemplazará la o el subrogante conforme lo dispuesto en este Código.

En caso de ausencia definitiva de la o el titular del órgano autónomo, la entidad estatal correspondiente iniciará el concurso de oposición y méritos en un plazo máximo de un mes, contado a partir de la fecha en que se ha producido la falta definitiva” (énfasis añadido).

Concordantemente, el artículo 47 del COFJ dispone que ante la ausencia definitiva del Fiscal General del Estado *“se procederá a llenar está vacante en forma inmediata”.*

Por su parte, el artículo 127 de la LOSEP regula la figura de encargo de un puesto vacante en los siguientes términos:

“El encargo de un puesto vacante procede por disposición de la Ley o por orden escrita de autoridad competente. La servidora o servidor de la institución asume el ejercicio de un puesto directivo ubicado o no, en la escala del nivel jerárquico superior. El pago por encargo se efectuará a partir de la fecha en que se ejecute

el acto administrativo, hasta la designación del titular del puesto” (énfasis añadido).

Esta figura se desarrolla en el artículo 271 del Reglamento a la LOSEP que prevé:

“El encargo en puesto vacante procederá cuando la o el servidor de carrera o no, deba asumir las competencias y responsabilidades de un puesto directivo ubicado o no en la Escala del Nivel Jerárquico Superior, y que cumpla con los requisitos establecidos en los Manuales de Clasificación Puestos Genérico e Institucional, para lo cual y por excepción tratándose de casos que por las atribuciones, funciones y responsabilidades del puesto a encargarse, deban legitimar y legalizar actos administrativos propios de dicho puesto, siempre y cuando la o el servidor cumpla con los requisitos del puesto a encargarse. Los asesores únicamente podrán encargarse de puestos de igual o mayor jerarquía o con igual o mayor remuneración a la que se encuentre percibiendo”.

De lo expuesto se concluye que: i) la ausencia definitiva del Fiscal General del Estado implica la asunción del Fiscal General del Estado Subrogante y la obligación de iniciar el concurso de méritos y oposición en el plazo mes, ii) si el Fiscal General del Estado Subrogante – por cualquier razón – no pudiese ejercer temporal o definitivamente el cargo que debería subrogar, procede la aplicación de la subrogación prevista en las reglas generales del COFJ y la LOSEP (en casos de ausencia temporal) o el encargo temporal del puesto vacante hasta la posesión del nuevo titular (en casos de ausencia definitiva); iii) estos mecanismos aseguran continuidad institucional, legalidad y seguridad jurídica mientras culmina el procedimiento constitucional y legal de designación del titular.

2.3. Pronunciamientos previos emitidos por la Procuraduría General del Estado en torno al encargo y la subrogación.-

Mediante oficio nro. 008179, de 31 de enero de 2008, se examinaron los artículos 132 de la Ley Orgánica de Servicio Civil y Carrera Administrativa y de Unificación y Homologación de las Remuneraciones del Sector Público (en adelante, “LOSCCA”) y 238 del Reglamento a la LOSCCA. Es necesario mencionar que, a pesar de que las normas antes referidas no se encuentran vigentes, el análisis efectuado en su momento recae sobre normas que – en principio – guardan correlación con las actuales en cuanto a su esencia. Así, en dicho pronunciamiento se realizó una distinción situacional entre la subrogación y el encargo en los siguientes términos:

“Por su parte, el primer inciso del Art. 238 del Reglamento a la LOSCCA, dispone que la subrogación procederá cuando el servidor deba asumir las competencias correspondientes al puesto de dirección o jefatura profesional cuyo titular se encuentra legalmente ausente, hasta por un periodo máximo de sesenta días al año; mientras que el tercer inciso establece que habrá lugar a encargo a puesto vacante cuando un servidor deba asumir las competencias de un puesto de dirección o jefatura profesional que se encontrare vacante hasta por un periodo máximo (sic) sesenta días al año

(...)

La primera figura, esto es la subrogación, procede cuando un servidor de menor jerarquía debe reemplazar a un superior que se encuentra temporalmente fuera de su puesto, mientras que el encargo procede cuando un puesto se encuentra vacante” (énfasis añadido).

Por otra parte, a través del oficio nro. 07518, de 27 de junio de 2024, la Procuraduría General del Estado concluyó, respecto del encargo y subrogación previstos en la LOSEP, lo siguiente:

“(…)

*De conformidad con lo previsto en el artículo 127 de la LOSEP, “el **encargo de un puesto vacante procede por disposición de la Ley o por orden escrita de autoridad competente**. La servidora o servidor de la institución **asume el ejercicio de un puesto directivo ubicado o no, en la escala del nivel jerárquico superior**”. El pago por encargo se efectuará a partir de la fecha en que se ejecute el acto administrativo “hasta la designación del titular del puesto” (énfasis corresponde al texto original).*

*En este sentido, el artículo 271 del Reglamento General a la LOSEP (en adelante, “RLOSEP”), respecto al Encargo en puesto vacante, dispone que “procederá cuando la o el servidor de carrera o no, deba asumir las competencias y responsabilidades de un puesto directivo ubicado o no en la Escala del Nivel Jerárquico Superior, y que cumpla **con los requisitos establecidos en los Manuales de Clasificación Puestos Genérico e Institucional**”, para lo cual y por excepción, tratándose de casos que por las atribuciones, funciones y responsabilidades del puesto a encargarse, “deban legitimar y legalizar actos administrativos propios de dicho puesto, siempre y cuando la o el servidor cumpla con los requisitos del puesto a encargarse”; y, agrega que “El encargo en puesto vacante correrá a partir del primer día del ejercicio y hasta cuando dure el tiempo del encargo (...)” (énfasis corresponde al texto original).*

*De su parte, el artículo 126 de la LOSEP que se refiere a la Subrogación, prevé que, cuando por disposición de la Ley o por orden escrita de autoridad competente, el servidor “deba subrogar en el ejercicio de un puesto del nivel jerárquico superior, **cuyo titular se encuentre legalmente ausente**, recibirá la diferencia de la remuneración mensual unificada que corresponda al subrogado, durante el tiempo que dure el reemplazo, **a partir de la fecha de la subrogación, sin perjuicio del derecho del titular**”. (énfasis corresponde al texto original).*

En concordancia con lo anterior, el artículo 270 el RLOSEP establece que, la subrogación procederá de conformidad al artículo 126 de la LOSEP,

considerando que “el servidor subrogante tendrá derecho a percibir la diferencia que exista entre la remuneración mensual unificada de su puesto y la del puesto subrogado, incluyendo estos los puestos que dependan administrativamente de la misma institución”.

El inciso segundo de la citada norma dispone que, “A efectos de la subrogación se deberá cumplir con los requisitos del puesto a subrogarse y en función de la misma se ejercerán las funciones correspondientes al puesto subrogado” (énfasis corresponde al texto original).

(...)

De lo citado se desprende que: i) el encargo de un puesto vacante se produce cuando un servidor asume el ejercicio de un puesto directivo ubicado o no en la escala del nivel jerárquico superior, hasta la designación del titular del puesto; ii) mediante subrogación un servidor subroga en el ejercicio de un puesto cuyo titular se encuentre legalmente ausente (...). ”.

Así, de lo anterior se puede concluir que la subrogación procede cuando un servidor reemplaza a otro que se encuentra temporalmente fuera de su puesto y el encargo procede cuando un puesto se encuentra vacante.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con lo previsto en los artículos 47 y 290 del Código Orgánico de la Función Judicial, la subrogación constituye la figura aplicable ante la ausencia – temporal o definitiva – del Fiscal General del Estado (titular), cuyas funciones son asumidas por el Fiscal General del Estado Subrogante, garantizando la continuidad institucional, sin que pueda confundirse esta subrogación especial con aquella prevista de forma general en el artículo 94 del mismo Código ni con la regulación de la LOSEP.

Por otra parte, en caso de ausencia temporal del Fiscal General del Estado Subrogante, no aplica la forma especial de subrogación prevista en el artículo 47 del Código Orgánico de la Función Judicial, en virtud de que la subrogación ahí contemplada no se refiere al caso de ausencia del Fiscal General del Estado Subrogante que está ejerciendo las funciones del titular por su ausencia, sino solo cuando media ausencia definitiva del titular de la entidad. Considerando lo antes expuesto, en caso de ausencia temporal del Fiscal General del Estado Subrogante (que se encuentra ejerciendo las funciones del titular por su ausencia definitiva), es aplicable la figura de subrogación en los términos generales previstos en los artículos 94 del COFJ y 126 de la LOSEP.

Por otra parte, y tomando en consideración el principio de continuidad del servicio público previsto en el artículo 314 de la CRE, se añade que, en caso de ausencia definitiva

del Fiscal General del Estado Subrogante, que se encuentra ejerciendo las funciones del titular en virtud de su ausencia definitiva, resulta aplicable la figura del encargo, según los términos previstos en el artículo 127 de la Ley Orgánica de Servicio Público y 271 de su Reglamento, para designar a un servidor que asuma las funciones hasta que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social designe, mediante concurso público de méritos y oposición, a la autoridad titular.

En ambos casos – ausencia definitiva o temporal – le corresponde al Pleno del Consejo de la Judicatura, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 264 del Código Orgánico de la Función Judicial, designar temporalmente a la autoridad antes indicada (hasta que se culmine el proceso de designación del nuevo titular, a cargo del CPCCS), considerando que ésta siempre debe cumplir con los requisitos exigidos por la ley para desempeñar el referido cargo, procurando, tal como pretende el espíritu de la norma – y para garantizar la eficiencia en la continuidad del servicio y la consolidación de la confianza de la ciudadanía –, que la referida persona goce de reconocida probidad, y cuya formación académica, experiencia y trayectoria de capacitación evidencien un elevado estándar de excelencia, solvencia ética, lucha anticorrupción y distinción profesional.

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

Oficio N° **13432**

Quito D.M., **08 OCT 2025**

Ingeniero

Fabián Eduardo Iza Marcillo

Alcalde

GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN RUMIÑAHUI

Sangolquí.-

De mi consideración:

Mediante oficios Nros. GADMUR-A-2025-0381-O, de 3 de agosto de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 27 de agosto de 2025, y GADMUR-A-2025-0461-O, de 11 de septiembre de 2025, ingresado el 14 de septiembre de 2025, se solicitó la reconsideración del pronunciamiento emitido por este organismo contenido en el oficio Nro. 12434, de 22 de julio de 2025, a través del cual se atendieron dos consultas formuladas por la entidad a su cargo sobre la aplicación de los artículos 56, 57 letra m) y 58 letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización¹ (en adelante "COOTAD"), en los siguientes términos:

"(...) solicito la reconsideración de su pronunciamiento emitido con el oficio No. 12434, del 22 de julio del 2025, para el efecto, sírvase encontrar adjunto el Informe Jurídico No. PS-2024-161 el 03 de agosto del 2025, emitido por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rumiñahui."

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

1.1. La consulta del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rumiñahui. -

Las consultas inicialmente planteadas en oficio Nro. GADMUR-A-2025-0086-O, de 6 de marzo de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 7 de marzo de 2025, fueron las siguientes:

"1. ¿La comparecencia de un Director Municipal a rendir informe en el Pleno del Concejo Municipal forma parte de los mecanismos de fiscalización que puede ejecutar un Concejal o el Concejo Municipal, conforme lo que disponen los artículos 56, 57 letra m) y 58 letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?"

2. ¿El requerimiento de informes por parte de los Concejales a los Directores Municipales, forma parte de la potestad de fiscalización que tiene un Concejal o el

¹ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

Concejo Municipal, prevista en los artículos 56, 57 letra m) y 58 letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización?”

1.2. El informe jurídico adjunto a la consulta. -

El informe jurídico No. GADMUR-PS-2025-0355-M, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Rumiñahui (en adelante “GADM Rumiñahui”), citó los artículos 82, artículo 120 numeral 9, 131, 225, 226 y el artículo 264 numeral 7 de la Constitución de la República del Ecuador² (en adelante, “CRE”); 55, 56, 57 y 58 del COOTAD; 9, 21, 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa³ (en adelante “LOFL”); 14 y 18 del Código Orgánico Administrativo⁴ (en adelante “COA”); 5 de la Ordenanza Nro. 008-2014⁵ que contiene la “Ordenanza que establece el funcionamiento y organización del concejo municipal del cantón Rumiñahui y la práctica parlamentaria”. Con base en este marco normativo, concluyó:

“4. Pronunciamiento:

(...) La Carta Fundamental del Estado, en cuanto a las Competencias exclusivas, en el Art. 226, expresa que ‘Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley’; y en el Art. 264 numeral 7, prevé que ‘Los gobiernos municipales tendrán’ entre otras, la siguiente competencia ‘Planificar, construir y mantener la infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, así como los espacios públicos destinados al desarrollo social, cultural y deportivo, de acuerdo con la ley’, lo cual es reiterado y desarrollado en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el Art. 55 letra g), precisando que esta competencia se ejecutara ‘Prevía autorización del ente rector de la política pública, a través de convenio, los gobiernos autónomos descentralizados municipales podrán construir y mantener infraestructura física y los equipamientos de salud y educación, en su jurisdicción territorial’.

La Constitución de la República del Ecuador, en el Art. 120 numeral 9, precisa que: ‘La Asamblea Nacional tendrá las siguientes atribuciones y deberes, además de las que determine la ley: ... 9. Fiscalizar los actos de las funciones Ejecutiva, Electoral y de Transparencia y Control Social, y los otros órganos del poder público, y requerir a las servidoras y servidores públicos las informaciones que considere necesarias.’; lo cual es reiterado en el Art. 9 numerales 9 y 21 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (lo subrayado corresponde al texto original).

La Ley Orgánica de la Función Legislativa, de otra parte, referente a la atribución de fiscalizar del Asambleísta, en el Art. 75, prevé que: ‘Las y los asambleístas directamente o las comisiones especializadas tienen la facultad de requerir información o comparencias a las y los funcionarios detallados en los artículos 120 numeral 9, 225 y 131 de la Constitución de la República, de conformidad con esta Ley.’

² CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

³ LOFL, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 642 de 27 de julio de 2009.

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

⁵ Ordenanza No. 008-2014, publicado en: <https://www.ruminahui.gob.ec/ordenanzas/2014/>

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en el Art. 58 letra d), prescribe que es atribución del Concejal o Concejala, 'Fiscalizar las acciones del ejecutivo cantonal de acuerdo con este Código y la ley' (énfasis añadido).

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en ninguna de sus partes prevé la figura de 'comparecencia', del funcionarios o servidores de la Municipalidad, menos aún su procedimiento, como en el caso de las y los Asambleístas que tienen la atribución prevista en Ley de la República, para solicitar la 'comparecencias a las y los funcionarios detallados en los artículos 120 numeral 9, 225 y 131 de la Constitución de la República'.

El Código Orgánico Administrativo, en el Art. 14, sobre el 'Principio de juridicidad', dice: 'La actuación administrativa se somete a la Constitución, a los instrumentos internacionales, a la ley, a los principios, a la jurisprudencia aplicable y al presente Código'; y, en el Art. 18 en cuanto al 'Principio de interdicción de la arbitrariedad', precisa que 'Los organismos que conforman el sector público, deberán emitir sus actos conforme a los principios de juridicidad e igualdad y no podrán realizar interpretaciones arbitrarias.'

De lo expuesto, conforme lo previsto en los Arts. 82 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador y los Arts. 14 y 18 del Código Orgánico Administrativo, al no estar previsto en el ordenamiento jurídico la comparecencia de directores municipales a rendir informes sobre sus actuaciones en el Pleno del Concejo Municipal ni la generación de informes sobre sus actuaciones, no constituye una forma de fiscalización ni de los Concejales ni del Concejo Municipal" (énfasis añadido).

1.3. El pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado. -

El pronunciamiento de este organismo, contenido en el oficio Nro. 12434, de 22 de julio de 2025, analizó las funciones que integran los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales, las atribuciones del órgano legislativo municipal y el contexto normativo relativo a la facultad fiscalizadora de otros cuerpos colegiados de naturaleza similar, así como los mecanismos de control de la gestión administrativa en dichas entidades.

Con base en dicho análisis, la Procuraduría General del Estado concluyó:

"En atención a los términos de sus consultas, se concluye que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29, 56, 57 literal m), 58 literal d) y 60 del Código Orgánico de Organización Territorial, el concejo municipal, los concejales y las comisiones, están habilitados para ejercer la función de fiscalización respecto de la gestión del alcalde y de los directores municipales.

En este contexto, tomando en cuenta que los directores del GAD municipal son funcionarios de libre nombramiento y remoción designados por el alcalde, y que participan directamente en la implementación de su modelo de gestión administrativa, su actuación puede ser objeto de control por parte del concejo municipal. Así, en

ejercicio de su competencia fiscalizadora, y conforme a lo previsto en los artículos 26 numeral 3 y 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa—cuyo contenido resulta aplicable como referente interpretativo para desarrollar el alcance funcional de la fiscalización— el Concejo Municipal puede requerir informes a dichos funcionarios y convocarlos a comparecer ante el Pleno del Concejo.

Sin perjuicio de lo señalado, corresponde al propio Concejo Municipal, en ejercicio de su potestad normativa, regular los mecanismos y procedimientos aplicables para el ejercicio de esta atribución, particularmente en lo relativo a la conformación, funcionamiento y operación de las comisiones de fiscalización previstas en el artículo 326 del COOTAD.”

2. El pedido de reconsideración. -

El pedido de reconsideración fue acompañado del informe jurídico Nro. PS-2015-161, contenido en el memorando No. GADMUR-PS-2025-1354-M, de 3 de agosto de 2025, suscrito por el Procurador Síndico de dicha entidad. En dicho informe se incorporan nuevos argumentos relacionados con: i) límites, alcance y finalidad de la fiscalización del Concejo Municipal; y, ii) el alcalde es el único sujeto de fiscalización al ser la primera autoridad del ejecutivo del GADM de conformidad con el artículo 59 y 60 del COOTAD. Con base en los cuales, se concluyó lo siguiente:

“(…) En consecuencia, el principio de legalidad exige que las competencias estén previamente determinadas en la Constitución y la Ley, lo cual impide que se creen nuevas atribuciones mediante analogías con otros órganos del Estado, como en este caso, que pretenda hacer una interpretación analógica del Concejo Municipal con la Función Legislativa.

En este contexto, intentar extender su aplicación a un Concejo Municipal con una interpretación para “desarrollar el alcance funcional de la fiscalización” radicaría en un error, ya que, eso significaría un uso arbitrario de la Ley Orgánica de la Función Legislativa en los asuntos propios de dicho cuerpo colegiado, lo cual a todas luces rompe con los principios de legalidad, juridicidad, seguridad jurídica y reserva legal; por ejemplo citar el artículo 75 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa en el oficio No. 12434, del 22 de julio de 2025, para afianzar la aplicación de la fiscalización a los Directores de un Municipio podría conllevar un riesgo, pues dicho artículo está vinculado al artículo 131 de la Constitución de la República del Ecuador, que insta la figura del juicio político, lo cual no cabe en la esfera municipal, sino únicamente en la de la Asamblea Nacional.

Otra cosa es que el Código Orgánico de Organización Territorial ordene la comparecencia ante el pleno del Concejo Municipal, en determinadas situaciones, como la referida en el artículo 245 de dicho cuerpo legal, en el que es mandatorio la asistencia de ‘autoridad ejecutiva del gobierno autónomo descentralizado y el jefe de la dirección financiera o el funcionario que corresponda’, pero no se debe confundir dicha circunstancia, pues esta participación es meramente informativa y no como parte de una fiscalización, asimilar esta comparecencia puntual con el control que ejercen el Concejo Municipal es un error, ya que ni siquiera tiene ese fin, textualmente es para

'para suministrar los datos e informaciones necesarias', para la aprobación del presupuesto.

Concluir, refiriéndose a la fiscalización, que: (i) 'esta facultad se sustenta en un entendimiento funcional de la fiscalización como mecanismo de control político - administrativo que pueda incluir requerimientos de información y comparecencias, según lo previsto en normas de aplicación análoga como la LOFL; (ii), los directores municipales pese a su naturaleza de funcionarios de libre nombramiento y remoción, forman parte del equipo ejecutivo del alcalde y por lo tanto, sus actos están sujetos al control del concejo; en tanto resultan vinculados al cumplimiento de las competencias municipales y de los planes de gestión institucional;' riñe contra el artículo 82 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador, y su aplicación, contrario a la afirmación de Procuraduría General del Estado, es única y exclusivamente para la Asamblea Nacional, y no se puede hacer una aplicación analógica para los Concejos Municipales y sus miembros.

4.4.- En lo que concierne a los modelos de gestión.

5. Conclusiones.-

De lo antes expuesto se concluye que:

- La Ley Orgánica de la Función Legislativa, al amparo de lo previsto en los artículos 82 y 226 de la Constitución de la República rige la Asamblea Nacional, sus miembros y los que dicho cuerpo normativo determine.*
- Las disposiciones sobre fiscalización previstas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa no son aplicables a un Concejo Municipal, ya que este responde a normas específicas como el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*
- El Concejo Municipal ejerce su atribución de fiscalización sobre las actuaciones del Alcalde, ya que éste es el responsable de la facultad ejecutiva, en los términos previstos en el artículo 9 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*
- El Concejo Municipal, para el ejercicio de la fiscalización, no tiene atribución legal para solicitar ni informes ni la comparecencia de directores designados por el Alcalde, sino únicamente para requerir información generada al Alcalde.*
- La comparecencia prevista en el artículo 245 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, es meramente informativa para la aprobación del presupuesto municipal, cantonal.*
- El pronunciamiento previsto en el oficio No. 12434, del 22 de julio del 2025, es contrario a lo previsto en los artículos 82 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador."*



3. Análisis. –

3.1. Fundamentos jurídicos en los cuales se motiva la reconsideración. –

El GADM Rumiñahui sostiene que los directores municipales no forman parte de la gestión ejecutiva en sentido estricto; por lo cual, la responsabilidad de atender los procesos de fiscalización recae exclusivamente en el alcalde.

Asimismo, argumenta que, según el artículo 1 de la LOFL, su ámbito de aplicación corresponde únicamente al proceso de fiscalización ejercido por la Función Legislativa a través de la Asamblea Nacional y sus miembros. En consecuencia, dicha norma no sería aplicable a la fiscalización del Concejo Municipal, que se rige exclusivamente por las disposiciones del COOTAD.

Finalmente, señala que los concejales y el Concejo Municipal pueden requerir información únicamente al alcalde, quien, de considerarlo pertinente, deberá disponer la entrega de la información correspondiente a las unidades administrativas competentes.

3.2. Análisis y fundamentos jurídicos del pronunciamiento contenido en oficio No. 12434, de 22 de julio de 2025.-

Tal como se señaló en el pronunciamiento cuya reconsideración se solicita, el COOTAD no define con precisión el alcance del término “fiscalización”. Por esta razón, y únicamente con la finalidad de interpretar su contenido funcional, se hizo referencia a otros cuerpos normativos como la LOFL, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁶ (en adelante, “LOGJCC”) y el Código Civil⁷ (en adelante “CC”).

De igual forma, se aclaró que no se ha atribuido a los directores municipales la calidad de máximos representantes de la función ejecutiva del GAD Municipal; sin embargo, es indudable que su gestión responde jerárquicamente al alcalde, razón por la cual su actuación puede ser objeto de control dentro del marco de la fiscalización institucional.

En el análisis realizado en el pronunciamiento en cuestión, la Procuraduría examinó las disposiciones normativas aplicables al proceso de fiscalización del concejo municipal y sus concejales, así como la entrega de información pública de los servidores del GAD Municipal. Con base en dicho análisis, se concluyó lo siguiente:

- i) La finalidad de la atribución de fiscalización dentro del COOTAD apunta al control efectivo de la gestión ejecutiva, por lo que su interpretación debe suscribirse a ese propósito constitucional y legal.
- ii) Los directores designados por el alcalde forman parte de su equipo de gestión ejecutiva, por tanto, sus actuaciones también pueden ser objeto de fiscalización por parte del Concejo Municipal.

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

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

- iii) Conforme establece el pronunciamiento contenido en el oficio No. 05241, de 23 de marzo de 2016, en el ejercicio de su competencia de fiscalización el Concejo Municipal y sus miembros individualmente "(...) *están facultados a acceder a toda la información generada en las distintas dependencias municipales*".
- iv) Los actos de los directores municipales están sujetos al control del Concejo Municipal, en tanto resultan vinculados al cumplimiento de las competencias municipales y la implementación del modelo de gestión administrativa.
- v) Las solicitudes de información y la comparecencia de funcionarios al pleno del concejo permiten el desarrollo del alcance funcional de las competencias de fiscalización del concejo municipal.

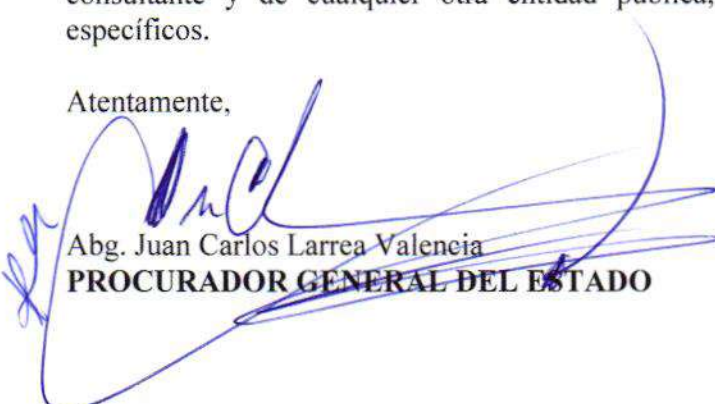
4. Ratificación del Pronunciamiento. -

Una vez analizados los argumentos expuestos en el pedido de reconsideración, esta Procuraduría concluye que no existen fundamentos jurídicos suficientes que justifiquen la modificación del pronunciamiento emitido mediante oficio No. 12434, de 22 de julio de 2025.

En consecuencia, y en aplicación del cuarto inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se ratifica lo expresado en dicho oficio.

La presente ratificación debe ser entendida en su integridad y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública, su aplicación a casos institucionales específicos.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **13469**

Quito, D.M., **14 OCT 2025**

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

De mi consideración:

Mediante oficio No. 527-DNJ-2025, de 23 de septiembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al siguiente día, se solicitó *“la reconsideración del pronunciamiento constante en el oficio No. 13100 de 12 de septiembre de 2025”* en los siguientes términos:

“La Contraloría General del Estado dentro de sus competencias de control de los recursos públicos tiene competencia legal para determinar responsabilidades de conformidad con lo previsto en el artículo 212 de la Constitución de la República del Ecuador por la falta de oportunidad en recaudar 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, impidiendo la recaudación de tributos y generando así un perjuicio económico al Estado de conformidad a las facultades del ente técnico de control consagradas en la Constitución de la República del Ecuador y la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

De los oficios remitidos y documentos adjuntos se desprende que:

La Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”), mediante oficio No. 461-DNJ-2025, de 22 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de esta Procuraduría el 25 del mismo mes y año, planteó la siguiente interrogante:

“¿Es competente la Contraloría General del Estado para determinar responsabilidades civiles culposas en contra del funcionario que por omisión en el ejercicio de la facultad determinadora haya impedido la recaudación de tributos, de conformidad con lo previsto en el artículo 94 del Código Tributario?”.



El informe jurídico No. 000561-DNJ-2025, de 22 de agosto de 2025, suscrito por el Director Nacional Jurídico de la CGE citó, en lo principal, los artículos 76 numeral 7 letra k), 212 numeral 2 y 300 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, "CRE"); 9, 64, 65, 66, 87 y 157 del Código Tributario² (en adelante, "CT"); 53 y 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado³ (en adelante, "LOCGE"); 6 letra d) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁴ (en adelante, "COOTAD"); y, 217 numeral 1 y 219 numeral 1 del Código Orgánico de la Función Judicial⁵ (en adelante, "COFJ"). Con base en dichas normas, concluyó que:

"Así, cuando la LOCGE prevé que: 'La responsabilidad civil culposa se determinará en forma privativa por la Contraloría General del Estado, cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones... ' y el caso en específico trate sobre impuestos no determinados por la administración tributaria, mal haría este organismo de control, en asumir el ejercicio de dicha 'facultad determinadora tributaria' para establecer, establecer (sic) un perjuicio económico por este concepto, pues, además de no ser competente para ello, los presupuestos materiales y procedimentales para la determinación de los tributos (establecidos en el Código Tributario) son distintos de aquellos para la determinación del perjuicio económico (establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado 'LOCGE') (énfasis corresponde al texto original).

Lo propio ocurre cuando los tributos se han determinado, pero no se han recaudado por parte de la administración tributaria en ejercicio de la gestión tributaria (que incluye la determinación y recaudación, según el art. 9 del CT), ya que, de hecho, existe un marco regulatorio distinto de procedimientos y causales de justificación en la coactiva tributaria que está regulada a partir del artículo 157 del CT, y la coactiva no tributaria a la cual se ciñe la Contraloría General del Estado por disposición del artículo 57 de su propia ley, que manda a aplicar el Código Orgánico Administrativo. Implicando, inclusive, que pueda existir un doble cobro de la obligación por la activación simultánea de los procesos de recaudación por parte de la administración tributaria y por parte de la Contraloría, cada una en distinta vía, probablemente en contra de distintas personas (contribuyente y funcionario que omitió recaudar los impuestos) pero por la misma obligación: los tributos no recaudados. (Lo subrayado me corresponde).

(...)

3. CRITERIO INSTITUCIONAL:

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

² CT, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 38, de 14 de junio de 2005.

³ LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.

⁴ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

⁵ COFJ, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 544 de 9 de marzo de 2009.

Este organismo de control considera que no es competente para determinar responsabilidades civiles culposas en contra del funcionario que por omisión en el ejercicio de la facultad determinadora haya impedido la recaudación de tributos, de conformidad con lo previsto en el artículo 94 del Código Tributario, ni para determinarlas por la falta de recaudación de los tributos ya determinados, por ser competencias exclusivas de las propias administraciones tributarias que son acreedoras de dichos tributos” (énfasis me pertenece).

El pronunciamiento de esta Procuraduría, contenido en el oficio No. 13100, de 12 de septiembre de 2025, analizó los fundamentos expuestos por la CGE y concluyó:

“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. (Lo subrayado me corresponde).

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” (énfasis me corresponde).

2. El pedido de aclaración.-

El informe jurídico del Director Nacional Jurídico de la CGE, constante en memorando No. 000640-DNJ-2025, de 23 de septiembre de 2025, que sustenta la “Solicitud de aclaración pronunciamiento contenido en el oficio No. 13100 de 12 de septiembre de 2025”, contiene un **análisis y conclusión distintos a los del informe anexo a la consulta original**. En este nuevo documento se citan como fundamentos adicionales los artículos 211 de la CRE; 31 numeral 2, 39, 45, 52 y 71 de la LOCGE; y, 55 del CT, analizando y concluyendo:

“3. ANÁLISIS Y CRITERIO INSTITUCIONAL

El pronunciamiento de la Procuraduría General del Estado es claro al señalar que la determinación tributaria es una facultad ajena a la Contraloría General del Estado y privativa de las administraciones tributaria, criterio que se ciñe inclusive a lo previsto en el numeral 2 del artículo 31 de la propia Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (énfasis me pertenece).

Sin embargo, se presenta un escenario específico que requiere ser aclarado y es aquel en el que la potestad de la administración tributaria para determinar o



recaudar un tributo se ha extinguido ya sea por prescripción o caducidad, como consecuencia directa de la posible omisión del funcionario encargado, y que la administración tributaria ha perdido en su ámbito la potestad legal de recuperar esos recursos estatales. Por lo que el perjuicio económico para el Estado es cierto, efectivo e irreversible, pues la potestad de exigir el pago del tributo al contribuyente se ha perdido definitivamente, en consecuencia dicho perjuicio no surge de la falta de pago del contribuyente, sino por la omisión de la administración tributaria que permitió que la acción del Estado se extinguiera en materia tributaria; esto es, ha operado la prescripción en cinco años y/o caducidad en cuatro años de conformidad con el Código Tributario (lo subrayado me corresponde).

Debe tenerse en cuenta (sic) que efectivamente la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en el transcrito artículo 31 numeral 2 establece que la potestad del control de los recursos públicos por parte de la Contraloría General del Estado no interferirá en las facultades reglamentaria, determinadora, resolutoria, sancionadora, recaudadora y otras propias de la administración tributaria; por lo tanto, sin perjuicio de lo manifestado, al haber perdido en su ámbito la administración tributaria la potestad recaudatoria de las contribuciones debidas al estado ecuatoriano; dichos recursos no recaudados dentro de los plazos establecidos en la normativa tributaria, reflejan un evidente perjuicio al estado por omisión de la administración pública con competencia tributaria; en este sentido esta omisión recaería en el ámbito de acción de la Contraloría General del Estado cuya competencia caduca en siete años, siendo aplicable la determinación de responsabilidades mediante acciones de control para recuperar los recursos públicos, prescritos o caducados en materia tributaria" (énfasis me corresponde y lo subrayado pertenece al texto original).

La acción de la Contraloría General del Estado no buscaría sustituir a la administración tributaria, sino recuperar recursos públicos cuando la administración tributaria ha perdido la facultad para recuperarlos por cuanto esto constituye un daño patrimonial al Estado, en tal sentido la cuantificación de perjuicio no constituiría un acto de determinación tributaria, sino más bien, la valoración del daño ocasionado, que sería equivalente al monto del tributo que el Estado dejó de percibir por la inacción u omisión del servidor.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, es facultad privativa de este Organismo de Control, auditar la gestión de los recursos públicos y determinar las responsabilidades de los servidores que, por sus acciones u omisiones, ocasionaron un perjuicio al Estado.

En suma, de la revisión de los informes jurídicos remitidos por la Contraloría General del Estado se desprende que el primero expresó que la determinación y recaudación tributaria constituyen competencias exclusivas de las administraciones tributarias y que la Contraloría carece de atribuciones para cuantificar perjuicios económicos derivados de omisiones en tales funciones. En contraste, el informe que sustenta el pedido que se atiende en este oficio introduce un cambio de criterio al plantear que, una vez prescrita o

caducada la potestad recaudadora o determinadora de la administración tributaria, la Contraloría podría intervenir para establecer responsabilidades civiles por el perjuicio patrimonial causado al Estado, entendiendo dicho perjuicio como el monto del tributo no recaudado.

3. Análisis.-

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

El informe jurídico del pedido que se atiende cita, además de las disposiciones previamente examinadas por esta Procuraduría, los siguientes artículos:

- Artículo 31, numeral 2 de la LOCGE: Incluye entre las atribuciones y funciones de la CGE la siguiente:

“2. Examinar los ingresos públicos, provenientes de diferentes fuentes de financiamiento, el control de ingresos no interferirá en las facultades reglamentaria, determinadora, resolutive, sancionadora, recaudadora y otras propias de la administración tributaria”

- Artículo 45, inciso primero de la LOCGE: Sobre la responsabilidad administrativa:

“Art. 45.- Responsabilidad administrativa culposa.- La responsabilidad administrativa culposa de las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores de las instituciones del Estado, se establecerá a base del análisis documentado del grado de inobservancia de las disposiciones legales relativas al asunto de que se trate, y sobre el incumplimiento de las atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que les competen por razón de su cargo o de las estipulaciones contractuales, especialmente las previstas en el Título III de esta ley. (...)” (lo subrayado me corresponde).

- Artículo 71, incisos primero y segundo de la LOCGE: Respecto a la caducidad de las facultades de la CGE:

“Art. 71.- Caducidad de las facultades de la Contraloría General del Estado.- La facultad que corresponde a la Contraloría General del Estado para pronunciarse sobre las actividades de las instituciones del Estado, y los actos de las personas sujetas a esta Ley, así como para determinar responsabilidades, caso de haberlas, caducará en siete años contados desde la fecha en que se hubieren realizado dichas actividades o actos.

La determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal en los casos en que se presuma la existencia de delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito, estará sujeta a los plazos y caducidades establecidas en este artículo. (...)”



- Artículo 55, inciso primero del CT: Referido a la prescripción de la acción de cobro de los créditos tributarios y sus intereses:

“Art. 55.- Plazo de prescripción de la acción de cobro.- La obligación y la acción de cobro de los créditos tributarios y sus intereses, así como de multas por incumplimiento de los deberes formales, 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. (...)”.

Con base en dichas disposiciones, la nueva posición institucional de la CGE sostiene que la acción de control no sustituiría la facultad de las administraciones tributarias, sino que permitiría recuperar recursos públicos en los casos en que por falta de gestión oportuna se provocó la pérdida de la potestad recaudatoria. En esa línea, la CGE considera que, cuando la administración tributaria ha perdido su competencia para recaudar, el organismo de control podría cuantificar el perjuicio ocasionado, siendo este el monto del tributo dejado de percibir por la inacción u omisión del servidor responsable.

Asimismo, argumenta que la caducidad de siete años prevista en la LOCGE es un plazo autónomo y más amplio que los plazos de prescripción y caducidad establecidos en el régimen tributario, lo que, a su criterio, permitiría ejercer el control posterior sobre hechos ya prescritos o caducados en sede tributaria.

3.2. Fundamentos jurídicos del pronunciamiento contenido en oficio No. 13100, de 12 de septiembre de 2025. –

En el pronunciamiento emitido mediante oficio No. 13100 se analizó de manera integral el marco normativo aplicable a la competencia de la Contraloría General del Estado para determinar responsabilidades civiles culposas, así como la naturaleza jurídica de la determinación y recaudación tributaria.

Del estudio efectuado se concluyó, entre otros aspectos, lo siguiente:

i) la Contraloría General del Estado tiene competencia privativa para determinar responsabilidades civiles culposas derivadas de las acciones u omisiones de los servidores públicos, siempre que el perjuicio económico se verifique como resultado de una auditoría gubernamental y esté vinculado con los recursos sujetos a su control, conforme a la LOCGE;

ii) la responsabilidad civil culposa genera una obligación jurídica indemnizatoria por el perjuicio económico causado a la entidad o institución del Estado, por la acción u omisión de un servidor público, o un tercero;

iii) el régimen tributario se rige por principios propios como el de suficiencia recaudatoria, legalidad y especialidad, los cuales exigen que toda actuación en materia de tributos se realice dentro de las competencias atribuidas por la ley a las administraciones tributarias;

iv) las disposiciones del CT regulan de forma exclusiva las relaciones jurídicas que surgen de los tributos entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables, aplicándose a todos los tributos nacionales, provinciales o municipales;

v) la gestión tributaria corresponde al organismo que la ley establezca y comprende las funciones de determinación y recaudación de los tributos.

En consecuencia, esta Procuraduría concluyó que la Contraloría General del Estado puede examinar los ingresos públicos y determinar responsabilidades civiles culposas únicamente cuando, dentro de su ámbito de control, se constate un perjuicio económico derivado de la gestión de recursos públicos. No obstante, no puede atribuirse competencia para cuantificar perjuicios económicos provenientes de la omisión en la determinación o recaudación de tributos, pues lo anterior implicaría que la referida entidad tenga capacidad para cuantificar tributos.

4. Ratificación del Pronunciamiento.-

Una vez analizados los argumentos expuestos en el pedido de reconsideración, esta Procuraduría concluye que no existen fundamentos jurídicos suficientes que justifiquen la modificación del pronunciamiento emitido mediante oficio No. 3100, de 12 de septiembre de 2025.

En consecuencia, y en aplicación del cuarto inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, se ratifica lo expresado en dicho oficio.

La presente ratificación debe ser entendida en su integridad y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas, siendo de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública, su aplicación a casos institucionales específicos.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

Oficio No. **13470**

Quito, D.M., **14 OCT 2025**

Licenciado

José Julio Neira Hanze

DIRECTOR GENERAL, ENCARGADO

UNIDAD DE ANÁLISIS FINANCIERO Y ECONÓMICO, UAFE

Quito.

Abogado

Luis Alberto Cabezas-Klaere

SUPERINTENDENTE

SUPERINTENDENCIA DE COMPAÑÍAS, VALORES Y SEGUROS

Guayaquil.

De mi consideración:

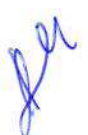
Mediante oficio No. SCVS-INPAI-2025-00097344-O, de 5 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 7 del mismo mes y año, se consultó lo siguiente:

“¿De conformidad con el artículo 7 numeral 20 del Código Civil, le corresponde a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros continuar con la tramitación de los recursos de apelación y extraordinarios de revisión de las resoluciones de la Unidad de Análisis Financiero y Económico – UAFE que se encontraban en trámite a la fecha en que entró en vigencia la nueva Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos?”.

En caso de ser afirmativa la respuesta a la consulta anterior, ¿le corresponde a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros resolver los recursos extraordinarios de revisión de las resoluciones que esta entidad haya emitido como producto de los recursos de apelación de las resoluciones de la Unidad de Análisis Financiero y Económico – UAFE que se encontraban en trámite a la fecha en que entró en vigencia la nueva Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos, de conformidad con su disposición general primera y el artículo 219 del Código Orgánico Administrativo?”.

Por su parte, con oficio No. UAFE-UAFE-2025-0163-O, de 7 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de este organismo al día siguiente, se formularon las siguientes consultas:

“1.- Luego de derogada la Ley de Lavado de Activos de 2016 y teniendo en cuenta lo establecido por el Código Orgánico Administrativo y en la nueva Ley de Lavado de Activos, ¿Los recursos de apelación y extraordinario de revisión establecidos en el Código Orgánico Administrativo, que se deriven de los procedimientos administrativos sancionadores de UAFE, tendrán que ser conocidos y resueltos por la máxima autoridad de dicha institución, es decir, el Director General de la Unidad de Análisis Financiero y Económico?”.



2.- Los recursos administrativos que deriven de los procedimientos administrativos sancionadores de UAFE, que se originen de infracciones cometidas antes de la entrada en vigencia de la nueva Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación y otros Delitos; deberán seguir siendo conocidos y resueltos por los órganos de control correspondientes a cada sujeto obligado; y, en el caso de aquellos que no tienen un controlador propio, los resuelve el Ministerio de Economía y Finanzas, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Lavado de Activos de 2016?”.

Las entidades antes indicadas han formulado a este organismo varias consultas relativas a las normas aplicables para el conocimiento y resolución de los recursos de apelación y extraordinario de revisión previstos en el Código Orgánico Administrativo (en adelante “COA”), derivados de los procedimientos administrativos sancionadores y de las resoluciones emitidas por la Unidad de Análisis Financiero y Económico (en adelante, “UAFE”). Por tratarse de la misma materia, estas consultas han sido acumuladas y se absuelven de manera conjunta.

Al respecto, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

De los oficios remitidos y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante, “SCVS”) contenido en memorando No. SCVS-INPAI-2025-0794-M, de 5 de agosto de 2025, suscrito por la Intendente Nacional de Procuraduría y Asesoría Institucional de la SCVS, citó los artículos 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 65 y 219 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); 7 numeral 20 del Código Civil³ (en adelante, “CC”); 21 de la derogada Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos⁴ (en adelante, “LOPDEDLAFD 2016”); 431 de la Ley de Compañías⁵ (en adelante “LC”); y, la disposición general primera de la vigente Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos⁶ (en adelante, “LOPDCDLAFOD 2024”). Con base en dicho marco normativo analizó y concluyó lo siguiente:

“En tal virtud, los recursos extraordinarios de revisión que se interpongan respecto de las resoluciones emitidas por la Superintendencia, producto de los recursos de apelación de las resoluciones de la Unidad de Análisis Financiero y Económico – UAFE que se encontraban en trámite a la fecha en que entró en vigencia la nueva Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos, deben ser resueltos por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.

III. Conclusión

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

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

³ CC, Codificación 10, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

⁴ LOPDEDLAFD 2016, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 802 de 21 de julio de 2016.

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

⁶ LOPDCDLAFOD 2024, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 610 de 29 de julio de 2024.

Por las consideraciones expuestas, es criterio de esta Intendencia Nacional de Procuraduría y Asesoría Institucional que:

- a) *En aplicación del artículo 7.20 del Código Civil, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros es el organismo competente para resolver los recursos de apelación y extraordinarios de revisión que se encontraren en trámite a la fecha de vigencia de la nueva Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos.*
- b) *De conformidad con la disposición general primera de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos y el artículo 219 del Código Orgánico Administrativo, la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros es el organismo competente para resolver los recursos extraordinarios de revisión de las resoluciones emitidas por la Superintendencia, producto de los recursos de apelación de las resoluciones de la Unidad de Análisis Financiero y Económico - UAFE que se encontraban en trámite a la fecha en que entró en vigencia la nueva Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos."*

Mediante oficio No. 12713, de 15 de agosto de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó a la UAFE que emita, en documento independiente, el informe jurídico respecto de su consulta, de conformidad con lo dispuesto en el segundo inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. Asimismo, con el fin de contar con mayores elementos de análisis, respecto a la consulta formulada por la SCVS, con el oficio previamente citado, este organismo también solicitó a la UAFE remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de consulta.

Dichos requerimientos de la Procuraduría fueron atendidos con oficio No. UAFE-DAJ-2025-0010-O, de 27 de agosto de 2025, suscrito por la Directora de Asesoría Jurídica de la UAFE, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el mismo día, al cual se adjuntaron los memorandos No. UAFE-DAJ-2025-0081-M, de 10 de julio de 2025, y No. UAFE-DAJ-2025-0118-M, de 25 de agosto de 2025. El primero contiene el informe jurídico en relación con las consultas planteadas por la propia UAFE, mientras que el segundo recoge el criterio institucional de dicha entidad respecto de las consultas formuladas por la SCVS.

El criterio jurídico de la UAFE contenido en memorando No. UAFE-DAJ-2025-0081-M de 10 de julio de 2025, citó, además de las normas jurídicas invocadas por la SCVS, los artículos 82 y 76 de la Constitución de la República del Ecuador (CRE); 22, 205, 217, 218, 224 y 230 del Código Orgánico Administrativo (COA); 23 de la derogada Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y Financiamiento de Delitos (2016); así como los artículos 17, 19, 26 a 31, 50, 56 a 59, 65, 66, 77 y 82, junto con la Disposición Derogatoria Única y la Disposición Final de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos (2024). Con base en dicho marco normativo, la UAFE expuso lo siguiente:

“3. CRITERIO JURÍDICO.-



3.1. Consecuentemente, con el fin de evitar la consumación de actos ilegítimos respecto a las pretensiones de los sujetos obligados al momento de ejercer su derecho constitucional y normativo a la impugnación; y, al haber dudas sobre la aplicación de las normas jurídicas que son motivo de la consulta, la posición institucional de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), es la siguiente:

*Existiría una falta de atribución expresa en cuanto a la competencia legal establecida en el Código Orgánico Administrativo, cuyo Art. 219 indica lo siguiente: 'Se prevén los siguientes recursos: apelación y extraordinario de revisión. **Le corresponde el conocimiento y resolución de los recursos a la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo.** El acto expedido por la máxima autoridad administrativa, solo puede ser impugnado en vía judicial. Se correrá traslado de los recursos a todas las personas interesadas.'* (Énfasis me pertenece).

3.2. Además, se podría habilitar a la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), así como a los órganos de control y supervisión determinados en el Art. 65 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos, publicada en el Registro Oficial el 29 de julio de 2024, misma que entrará en vigencia a partir del 29 de julio de 2025; para que estos puedan conocer y resolver las impugnaciones establecidas dentro del procedimiento administrativo sancionador previsto en la Ley ibídem, respecto a las competencias que les correspondan, a efecto de que los sujetos obligados procedan a interponer los recursos administrativos ante las resoluciones expedidas tanto por la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), como por los respectivos órganos de control y supervisión. Aquello en virtud de lo determinado en el Art. 66 de la ley ibídem, el cual determina en su literal k), lo siguiente: "Art. 66.- Los supervisores tienen las siguientes facultades: (...) k. Ejercer la potestad sancionatoria sobre las entidades bajo su control, **con excepción de lo que corresponde a los reportes de información previstos en la ley que serán sancionados por la Unidad de Análisis Financiero y Económico." (Énfasis me corresponde).**

3.3. Finalmente, es primordial se garantice el derecho a la seguridad jurídica de los administrados como principio esencial de todo procedimiento administrativo, es así que las administraciones públicas a las cuales la ley atribuye tales competencias, deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas con criterios de objetividad y eficiencia, garantizando la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de los ciudadanos, a través de la prevalencia del bien general sobre el particular y el respeto por los derechos fundamentales establecidos en la norma constitucional y demás leyes vigentes.

3.4. Por las consideraciones expuestas, y el análisis consignado dentro del presente criterio jurídico, se recomienda salvo su mejor criterio se cuente con un área de análisis y resoluciones de impugnaciones, o apelaciones, provenientes de los procedimientos administrativos sancionadores, al ser la máxima autoridad de la entidad de la que emana la resolución administrativa susceptible de recurso o impugnación, la encargada de sustanciar los procedimientos de apelación de conformidad a lo contemplado en el Código Orgánico Administrativo (COA), a fin de evitar resoluciones de los entes de control de los sujetos obligados, que por desconocimiento de los trámites y legislaciones internas, coloquen en indefensión a la UAFE." (énfasis corresponde al texto original).

Por otro lado, con memorando No. UAFE-DAJ-2025-0118-M, de 25 de agosto de 2025, también suscrito por la Directora de Asesoría Jurídica de la UAFE, mediante el cual emite criterio jurídico institucional sobre la consulta planteada por la SCVS, y basado en el mismo fundamento jurídico ya citado previamente, concluyó lo siguiente:

“4. Posición Institucional.-

Con el fin de evitar la consumación de actos ilegítimos respecto a las pretensiones de los sujetos obligados al momento de ejercer su derecho constitucional y normativo a la impugnación; y, al haber dudas sobre la aplicación de las normas jurídicas que son motivo de la consulta, la posición institucional de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), es la siguiente:

Considerando el principio de irretroactividad de la ley determinado en el Código Civil, los principios de la potestad sancionadora del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, los elementos jurisprudenciales y doctrinarios aportados, es criterio institucional de la Unidad de Análisis Financiero y Económico, respecto de las preguntas formuladas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, lo siguiente:

4.1. En efecto, le corresponde a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros y a los demás entes de control de los sujetos obligados, continuar con la tramitación de los recursos de apelación y extraordinarios de revisión de las resoluciones de la Unidad de Análisis Financiero y Económico- UAFE que se encontraban en trámite a la fecha en que entró en vigencia la nueva Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de otros delitos; en virtud de que las infracciones sancionadas en los actos administrativos objeto de impugnación, se cometieron mientras se encontraba en vigencia la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos del año 2016.

4.2. La Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros y los demás entes de control, son los organismos competentes para resolver los recursos extraordinarios de revisión originados de sus mismas resoluciones y los recursos de apelación de las resoluciones de la Unidad de Análisis Económico y Financiero- UAFE que se encontraban en trámite a la fecha en que entró en vigencia la nueva Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos; en virtud de que las infracciones sancionadas en los actos administrativos objeto de recursos extraordinarios de revisión, se cometieron mientras se encontraba en vigencia la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos del año 2016.

Finalmente, es primordial se garantice el derecho a la seguridad jurídica de los administrados como principio esencial de todo procedimiento administrativo, es así que las administraciones públicas a las cuales la ley atribuye tales competencias, deben satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de las personas con criterios de objetividad y eficiencia, garantizando la tutela efectiva, imparcial y expedita de los derechos de los ciudadanos, a través de la prevalencia del bien general sobre el

Handwritten signature

particular y el respeto por los derechos fundamentales establecidos en la norma constitucional y demás leyes vigentes.”

De lo expuesto se desprende que, respecto de las consultas formuladas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (SCVS), tanto los criterios de la propia consultante como los de la UAFE coinciden en señalar que corresponde a la SCVS y a los demás entes de control de los sujetos obligados continuar con la tramitación de los recursos de apelación y de revisión extraordinaria relativos a las resoluciones emitidas por la UAFE que se encontraban en trámite a la fecha de entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos (LOPDEDLAFD 2024). Ello, debido a que las infracciones sancionadas en los actos administrativos objeto de impugnación se cometieron bajo la vigencia de la LOPDEDLAFD 2016.

En el mismo sentido, concluyen que la SCVS es la autoridad competente para resolver los recursos extraordinarios de revisión interpuestos contra sus propias resoluciones, emitidas como resultado de los recursos de apelación respecto de las decisiones de la UAFE que se hallaban en trámite a la entrada en vigor de la LOPDEDLAFD 2024, toda vez que las infracciones que originaron tales recursos fueron cometidas mientras se encontraba vigente la ley de 2016.

Por su parte, en lo relativo a las consultas planteadas por la UAFE, el criterio jurídico de dicha entidad sostiene que corresponde a la máxima autoridad de la entidad de la que emane la resolución administrativa impugnada sustanciar los recursos de apelación, conforme lo dispone el Código Orgánico Administrativo (COA). En consecuencia, la competencia para sustanciar y resolver los recursos o impugnaciones recae en las entidades u órganos de control y supervisión responsables de velar por el cumplimiento de las obligaciones de los sujetos obligados conforme a la LOPDEDLAFD 2024. A su vez, tratándose de sujetos obligados no financieros que carezcan de un ente de supervisión específico, dicha competencia corresponde directamente a la UAFE.

2.- Análisis-

Sobre esta base, y con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de consulta, el análisis se desarrolla en: i) los recursos de apelación y extraordinario de revisión previstos en la LOPDEDLAFD 2016; y, ii) los recursos de apelación y extraordinario de revisión contemplados en la LOPDEDLAFD 2024.

2.1. Los recursos de apelación y extraordinario de revisión según la LOPDEDLAFD 2016. -

Conforme al 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 ibidem, que consagra el derecho a la seguridad jurídica, el cual se garantiza mediante la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas, aplicadas por autoridades competentes.

El artículo 173 de la CRE dispone que los actos administrativos de cualquier autoridad estatal “podrán ser impugnados, tanto en la vía administrativa como ante los correspondientes órganos de la Función Judicial”. En este contexto, la LOPDEDLAFD 2016 establecía en su artículo 11 que la UAFE era “una entidad con autonomía operativa, administrativa, financiera y jurisdicción coactiva adscrita al ente rector de las Finanzas Públicas”.

En ejercicio de esta autonomía, el artículo 17 facultaba a la UAFE a sancionar a *“La persona natural o jurídica privada que entregare tardíamente el reporte de operaciones y transacciones que igualen o superen el umbral previsto en esta ley, será sancionada con una multa de uno a diez salarios básicos unificados. En caso de incumplimiento de la obligación de reporte, la sanción será de diez a veinte salarios básicos unificados”*.

A su vez, el artículo 18 disponía que los sujetos obligados que no remitieran, dentro del plazo de cinco días, información distinta al reporte de operaciones, serían sancionados con multas de veintiuno a treinta salarios básicos unificados, sin perjuicio de la obligación incumplida.

El artículo 31 del Reglamento General a la LOPDEDLAFD 2016⁷ (en adelante, *“RGLOPDEDLAFD”*), vigente en la actualidad, prevé que son responsables de las infracciones *“los sujetos obligados a reportar detallados en los artículos 4 y 5 de la Ley, y los que la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) incorpore en las resoluciones expedidas para dicho efecto que, por acción u omisión, incurran en las infracciones establecidas en la Ley”*. En ningún caso la sanción exime al infractor del cumplimiento de la obligación de reporte.

El artículo 19 de la LOPDEDLAFD 2016 preveía que, pese a la imposición de la multa, en caso de que no se cumpla con la obligación de remitir a la UAFE la información solicitada, *“el respectivo órgano de control impondrá al sujeto obligado, como medida cautelar, la suspensión temporal del permiso para operar, la cual será levantada en el momento en el que se cumpla la obligación”*. Si se reincidiera en esos hechos, dentro de los doce meses subsiguientes al hecho que motivó la suspensión temporal, *“el respectivo órgano de control impondrá la sanción de cancelación definitiva del certificado de autorización de funcionamiento”*.

Adicionalmente, el segundo inciso del artículo en cita preveía que: *“En los casos en los que el sujeto obligado de remitir información no tenga un órgano de control específico, la medida cautelar o la sanción serán aplicadas por el Director General de la UAFE o quien haga sus veces”*.

En ese contexto, el artículo 37 del RGLOPDEDLAFD dispone que *“El procedimiento administrativo sancionador, se desarrollará observando el procedimiento establecido en la Ley, y demás normativa del ordenamiento jurídico que sea aplicable”*, y el artículo 39 añadía que, *“La resolución de imposición de multa al sujeto obligado, podrá ser impugnada en la vía administrativa, a través de recurso de apelación o extraordinario de revisión, mismos que serán tramitados conforme lo dispone la Ley y demás normativa aplicable”*.

Así, el artículo 21 de la LOPDEDLAFD 2016, contenido en el Título IV: *“Del Procedimiento Administrativo Sancionador”*, establecía que:

“En el procedimiento administrativo sancionador los expedientes se tramitarán y resolverán, en primera instancia, ante el Director de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE).

Los recursos de apelación y extraordinarios de revisión se radicarán ante el órgano de control correspondiente, en caso de haberlo para cada sujeto obligado; y en el caso de

⁷ RGLOPDCDLAFOD, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 966 de 20 de marzo de 2017.



aquellos que no tienen un controlador propio, ante el Ministro Coordinador de la Política Económica o quien ejerza sus competencias⁸” (énfasis añadido).

La Norma para la Prevención del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, dirigida a los sujetos obligados a reportar bajo la supervisión de la UAFE⁹ (en adelante, “*Norma de Lavado de Activos de la UAFE*”), define al órgano de control, en los siguientes términos:

“Organismo u Órgano de Control.- Ente público que tiene la atribución legal de control, supervisión y vigilancia sobre determinados sujetos obligados de acuerdo con su actividad económica. Para efectos de este instrumento, el organismo de control será la Unidad de Análisis Financiero y Económico”.

En consecuencia, cuando el sujeto obligado no contaba con un órgano de control propio, correspondía al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, “MEF”), conocer y resolver los recursos de apelación y extraordinarios de revisión contra actos sancionadores emitidos por la UAFE.

Finalmente, el artículo 7 del CC, dispone que la ley no dispone sino para lo venidero sin tener efecto retroactivo; y en caso de que suscitare un conflicto de una ley posterior con otra anterior, se observarán, entre otras, la regla constante en el numeral 20 del artículo en cita, que textualmente prevé:

“Las leyes concernientes a la sustanciación y ritualidad de los juicios, prevalecen sobre las anteriores desde el momento en que deben comenzar a regir. Pero los términos que hubieren comenzado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren comenzadas, se regirán por la ley que estuvo entonces vigente”. (Énfasis añadido)

De lo expuesto se observa que: i) la UAFE tenía competencia sancionadora respecto de los incumplimientos en el deber de reporte, cuya tramitación en primera instancia correspondía a su director; ii) de acuerdo con la CRE, los actos administrativos de cualquier autoridad del Estado pueden ser impugnados, tanto en la vía administrativa como en vía judicial; iii) en segunda instancia, los recursos de apelación o revisión se radicaban ante el órgano de control correspondiente, y de manera excepcional ante el MEF, cuando no existiera tal órgano; y, v) finalmente, el CC señala que las actuaciones y diligencias que ya estuvieren comenzadas, se regirán por la ley que estuvo vigente en ese entonces.

2.2. Los recursos de apelación y extraordinario de revisión de acuerdo con la LOPDEDLAFD 2024. -

La LOPDEDLAFD 2024, que derogó la LOPDEDLAFD 2016, entró en vigor un año después su publicación, es decir, el 29 de julio de 2025, según lo previsto en su Disposición Final Única.

En este nuevo marco, el artículo 16 reitera que la UAFE “*es la entidad técnica responsable de la recopilación de información, realización de reportes, ejecución de las políticas y estrategias nacionales de prevención, detección y combate del delito de lavado de activos y de la financiación de otros delitos*”, gozando de autonomía operativa, administrativa, financiera y de jurisdicción

⁸ Mediante Decreto Ejecutivo No. 7, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 16 de 16 de junio de 2017, se ordena la fusión del Ministerio Coordinador de la Política Económica con el Ministerio de Finanzas, actual MEF.

⁹ Norma de Lavado de Activos de la UAFE, emitida con resolución No. UAFE-DG-2023-0689, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 478 de 16 de enero de 2024.

coactiva, y hallándose *“adscrita a la entidad rectora del Sistema Nacional de Inteligencia”* (énfasis añadido).

En concordancia, el artículo 9 de la Ley Orgánica de Inteligencia¹⁰ (en adelante, “LOI”), establece que *“La entidad rectora del Sistema Nacional de Inteligencia, es una entidad de derecho público, con rango de ministerio de Estado, rectora en materia de inteligencia y contrainteligencia, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera”*. Según el artículo 7 del Reglamento General a la Ley Orgánica de Inteligencia¹¹ (en adelante, “RGLOI”), dispone que la entidad rectora del Sistema Nacional de Inteligencia en la actualidad es el Centro de Inteligencia Estratégico.

En cuanto a sus facultades, las letras r) y t) del artículo 17 de la LOPDEDLAFD 2024 atribuyen a la UAFE, entre otras, el *“Ejercer la regulación, vigilancia, intervención, control y supervisión con un enfoque basado en riesgos a los sujetos obligados que no tengan instituciones de control específicas en materia de prevención de lavado de activos, la financiación del terrorismo, y la financiación de la proliferación de armas de destrucción masiva”, así como el “Imponer sanciones a los sujetos obligados por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, cuando le corresponda”*.

Dentro de las entidades que efectúan el control y supervisión del cumplimiento por parte de los sujetos obligados a implementar las medidas preventivas definidas en esta Ley son, entre otras, la *“Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros”*, según lo previsto en el numeral 3 del artículo 65 de la LOPDEDLAFD 2024, agregando en su último inciso que la UAFE *“tiene la competencia de supervisión sobre los sujetos obligados no financieros que no tuvieran organismo de control o supervisión específico, o que, existiendo, no tuvieran competencia legal de labores de control y supervisión en las materias determinadas en esta ley.”*

De acuerdo con la letra k) del artículo 66 ibidem, entre las facultades de supervisión de las entidades de vigilancia, control y supervisión, se encuentran: *“Ejercer la potestad sancionatoria sobre las entidades bajo su control, con excepción de lo que corresponde a los reportes de información previstos en la ley que serán sancionados por la Unidad de Análisis Financiero y Económico”*.

El artículo 77 de la Ley confirma que los sujetos obligados – personas naturales o jurídicas, servidores públicos o privados, funcionarios y oficiales de cumplimiento – *“están sujetos a sanciones administrativas por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Ley, sus reglamentos y demás normativa secundaria que se dicte para el efecto”*.

Respecto de la competencia sancionadora, el artículo 82 señala que:

“La entidad competente para aplicar las sanciones administrativas previstas en esta Ley es la Unidad de Análisis Financiero y Económico, respecto de incumplimientos relacionados con el código de registro y reporte de operaciones.”

¹⁰ LOI, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 57 de 11 de junio de 2025.

¹¹ RGLOI, emitido mediante decreto Ejecutivo No. 52, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 81 de 15 de julio de 2025.



A falta de autoridad competente para aplicar las sanciones previstas en esta Ley o su reglamento, le corresponderá a la Unidad de Análisis Financiero y Económico ejercer la facultad sancionadora.

Las sanciones aplicables a los sujetos obligados por las infracciones definidas en esta Ley, impuestas por la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Compañías, Seguros y Valores y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria serán aquellas definidas por el Código Orgánico Monetario y Financiero. No obstante, a falta de sanciones específicas, se aplicarán las previstas en la presente Ley”.

Un cambio sustancial es que la nueva Ley eliminó el Título IV “Del procedimiento administrativo sancionador” previsto en la LOPDEDLAFD 2016. En consecuencia, la Disposición General Primera de la LOPDEDLAFD 2024 establece que, en lo no regulado por la Ley, será aplicable el COA.

El COA precisa en su artículo 65 que “*La competencia es la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado*”.

Por otra parte, el numeral 5 del artículo 42 dispone que el presente Código se aplicará en “*La impugnación de los actos administrativos en vía administrativa*”, agregando en su último inciso que “*Para la impugnación de actos administrativos, en vía administrativa y, para el procedimiento coactivo, se aplicarán únicamente las normas previstas en este Código*”. En la misma línea, el artículo 134 aclara que “*Los procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora y la ejecución coactiva son especiales y se regulan en el Libro Tercero de este Código*”.

El artículo 217 del COA regula la impugnación de actos administrativos estableciendo que:

- “1. Solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas, con independencia de que hayan comparecido o no en el procedimiento, mediante el recurso de apelación.*
- 2. El recurso extraordinario de revisión cabe, exclusivamente, respecto del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa en los supuestos previstos en este Código.*
- 3. La elección de la vía judicial impide la impugnación en vía administrativa.*
- 4. El error en la denominación del recurso por parte del recurrente no es obstáculo para su tramitación, siempre que resulte indudable la voluntad de impugnar el acto administrativo.*

Los actos de simple administración por su naturaleza no son propiamente impugnables, salvo el derecho a impugnar el acto administrativo que omitió un acto de simple administración, necesario para la formación de la voluntad administrativa”.

En ese marco, el artículo 219 prevé los recursos de “*apelación y extraordinario de revisión*”, determinando que “*Le corresponde el conocimiento y resolución de los recursos a la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado y se interpone ante el mismo órgano que expidió el acto administrativo*”. Además, dispone que, “*El acto expedido por la máxima autoridad administrativa, solo puede ser impugnado en vía judicial*”, y se correrá traslado de los recursos a todas las personas interesadas.

De lo expuesto se observa que: i) la UAFE es la entidad responsable de la detección y combate del delito de lavado de activos y de la financiación de otros delitos, encontrándose adscrita a la entidad rectora del Sistema Nacional de Inteligencia, que en la actualidad es el Centro de Inteligencia Estratégico; ii) la UAFE mantiene, entre sus facultades, la de sancionar a quienes incumplan o entreguen de manera tardía la información relativa a las operaciones sujetas a reporte, previa sustanciación del procedimiento administrativo correspondiente en primera instancia ante el Director de la entidad; iii) conforme lo previsto en el COA, para la impugnación de actos administrativos, en vía administrativa, se aplicarán únicamente las normas previstas en ese Código; iv) solo el acto administrativo puede ser impugnado en vía administrativa por las personas interesadas; y, el recurso extraordinario de revisión cabe, exclusivamente, respecto del acto administrativo que ha causado estado en vía administrativa; y, vi) el conocimiento y resolución de los recursos le corresponde a la máxima autoridad administrativa de la administración pública en la que se haya expedido el acto impugnado.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de las consultas formuladas por la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 21, inciso segundo, de la derogada Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos; en el artículo 7 numeral 20 del Código Civil y en la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico Administrativo, corresponde a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, en calidad de ente de control de los sujetos obligados, conocer y resolver los recursos de apelación y extraordinarios de revisión interpuestos contra las resoluciones sancionatorias de primera instancia emitidas por la UAFE antes de la entrada en vigor de la vigente Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos. Asimismo, le corresponde a la máxima autoridad administrativa de la SCVS resolver los recursos extraordinarios de revisión respecto de las resoluciones emitidas por ésta como resultado de la tramitación de recursos de apelación presentados contra actos administrativos de la UAFE.

Respecto de la primera consulta formulada por la Unidad de Análisis Financiero y Económico se concluye que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 42, inciso final, 217, 219, 237 y en la Disposición Transitoria Segunda del Código Orgánico Administrativo; en los artículos 17, letras r) y t), y 82 de la vigente Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación de Otros Delitos; así como en el artículo 39 de su Reglamento General, corresponde a la máxima autoridad de la Unidad de Análisis Financiero y Económico conocer y resolver los recursos de apelación y extraordinario de revisión, derivados de los procedimientos administrativos sancionadores de esa Unidad.

Respecto de la segunda consulta formulada por la Unidad de Análisis Financiero y Económico, se concluye que, los recursos administrativos derivados de procedimientos administrativos sancionadores iniciados por dicha Unidad con motivo de infracciones cometidas antes de la vigencia la nueva Ley Orgánica de Prevención, Detección y Combate del Delito de Lavado de Activos y de la Financiación y Otros Delitos, seguirán siendo conocidos y resueltos por los órganos de control correspondientes a cada sujeto obligado. En el caso de sujetos que no contaren con un órgano de control propio, los recursos deberán ser resueltos por el Ministerio de Economía y Finanzas, conforme lo previsto en el inciso segundo del artículo 21 de la derogada LOPDEDLAFD 2016.



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. **13507**

Quito, D.M., **16 OCT 2025**

Magister

Jomar Cevallos Moreno

Alcalde

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
SANTA ANA DE COTACACHI**
Cotacachi.

De mi consideración:

Mediante oficio No. GADMC-A-0288-2025-OF, de 3 de junio de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“1) De conformidad al inciso segundo del artículo 66 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, ¿Es procedente jurídicamente la publicación en un diario de amplia circulación en formato digital el Anuncio del Proyecto que permite fijar el avalúo de los inmuebles en la localidad donde se realizará la ora (sic) pública?”.

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico No. GADMSAC-PSM-2025-038, de 3 de junio de 2025, suscrito por la Procuradora Síndica del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Santa Ana de Cotacachi (en adelante “*GADM Cotacachi*”), citó los artículos 321 y 323 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “*CRE*”); 5 y 446 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización² (en adelante “*COOTAD*”); 66 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo³ (en adelante “*LOOTUGS*”); 70 de la Ley Orgánica de Comunicación⁴ (en adelante “*LOC*”); y, 6 de su Reglamento General⁵ (en adelante “*RGLOC*”); así como el pronunciamiento emitido por la Procuraduría General del Estado, contenido en el oficio No. 13160, de 30 de noviembre de 2017. Con base en dicho marco normativo manifestó y concluyó lo siguiente:

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

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

³ LOOTUGS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 790 de 05 de julio de 2016.

⁴ LOC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 22 de 25 de junio del 2013.

⁵ RGLOC, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 383 de 28 de agosto del 2023.



“En tal virtud, el artículo 70 de la Ley Orgánica de Comunicación, así como el artículo 6 del Reglamento General, permite a los medios de comunicación, sean estos (sic) estos públicos, privados o comunitarios utilizar tecnologías de información y comunicación para difundir información, noticias, entretenimiento y otros contenidos a través de internet u otras herramientas digitales.

En ese sentido, a fin de cumplir lo establecido en el inciso segundo del artículo 66 de la

Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, la cual establece la obligación a la entidad pública de realizar la publicación del acto administrativo de anuncio de proyecto en un diario de amplia circulación en la localidad donde se realizará

la obra, puede ser por no solamente dentro de prensa escrita, sino que se podría realizar a través de medios digitales públicos o privados, produciendo los mismos efectos legales que de manera escrita.

5. Pronunciamiento o criterio

En base a los antecedentes y normativa constitucional e infra constitucional citados ut supra, esta Procuraduría Síndica, establece que es jurídicamente procedente cumplir con lo establecido en el inciso segundo del artículo 66 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo, esto es la publicación del acto administrativo de anuncio de proyecto en un diario de amplia circulación en la localidad donde se realizará la obra pública, lo cual se lo realizará a través de medios digitales de comunicación públicos, privados o comunitarios, por cuanto el artículo 70 la Ley Orgánica de Comunicación, así como el artículo 6 del Reglamento General, permite a los medios de comunicación utilizar tecnologías de información y comunicación para difundir información, noticias, entretenimiento y otros contenidos a través de internet u otras herramientas digitales”.

Para contar con mayores elementos de análisis, antes de atender su consulta, mediante oficios No. 11863, 11864 y 11865, de 16 de junio de 2025, este organismo solicitó al Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (en adelante “MINTEL”), a la Agencia de Regulación y Control de las Telecomunicaciones (en adelante “ARCOTEL”), y al Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación (en adelante “CDPIC”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de consulta. Posteriormente, mediante oficios Nos. 12074 y 12075, de 2 de julio de 2025, se insistió en los requerimientos dirigidos a ARCOTEL y CDPIC, respectivamente, sin que se haya recibido respuesta.

El MINTEL atendió el requerimiento mediante oficio No. MINTEL-MINTEL-2025-0217-O, de 24 de junio de 2025, al que adjuntó el memorando No. MINTEL-CGJ-2025-0111-M, de 23 de junio de 2025, suscrito por el Coordinador General Jurídico. Además de las normas citadas por la entidad consultante, el MINTEL refirió los artículos 2, 140 y

141 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones⁶ (en adelante "LOT"); 5 y 88 de la LOC; y, 66 del RGLOC; y, con fundamento en dichas disposiciones, se abstuvo de emitir criterio jurídico:

*"El Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información de conformidad con lo establecido en los **artículos 140 y 141 de la Ley Orgánica de Telecomunicaciones**, ejerce la rectoría en materia de telecomunicaciones y de la sociedad de la información, informática, tecnologías de la información y las comunicaciones y de la seguridad de la información, correspondiéndole en ese marco el establecimiento de políticas, directrices y planes. Así mismo, se prevé en la normativa antes descrita que no corresponde al objeto y ámbito de dicha Ley la regulación de contenidos.*

*Por otra parte, la Ley Orgánica de Comunicación así como su Reglamento General establecen el marco jurídico con la determinación, funcionamiento y gestión de los medios de comunicación, así como el uso de las frecuencias del espectro radioeléctrico, razón por la cual **esta Cartera de Estado no es competente para regular contenidos de los medios de comunicación ni tampoco gestión y control de los medios de comunicación**. En consecuencia, **no puede pronunciarse respecto de la procedencia jurídica para cumplir con los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo, más aún al tratarse del cumplimiento de un procedimiento administrativo**" (el énfasis corresponde al texto original)*

De lo expuesto se advierte que el criterio de la entidad consultante concluye que la publicación digital del anuncio del proyecto en la edición digital de un diario de amplia circulación produciría los mismos efectos jurídicos que su publicación impresa.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la materia objeto de la consulta, el análisis desarrollará los siguientes puntos: *i)* anuncio del proyecto y avalúo del bien; y, *ii)* naturaleza de los medios de comunicación.

2.1. Anuncio del proyecto y avalúo del bien. -

Según 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 ibidem, que consagra el derecho a la seguridad jurídica, el cual se garantiza mediante la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas, aplicadas por autoridades competentes.

⁶ LOT, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 439 de 18 de febrero del 2015.



De acuerdo con el artículo 321 de la CRE, el Estado reconoce y garantiza el *“derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta”*. Para ejecutar planes de desarrollo social, manejo sustentable del ambiente y de bienestar colectivo, *“las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, podrán declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago de conformidad con la ley”*, prohibiéndose toda forma de confiscación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 323 ibídem.

En esa línea, el artículo 60 de la LOOTUGS prevé instrumentos para regular el mercado del suelo, evitar las prácticas especulativas sobre los bienes inmuebles y facilitar la adquisición de suelo público para el desarrollo de actuaciones urbanísticas. Dichos instrumentos son *“el derecho de adquisición preferente, la declaración de desarrollo y construcción prioritaria, la declaración de zona de interés social, el anuncio de proyecto, las afectaciones, el derecho de superficie y los bancos de suelo”* (énfasis añadido).

El artículo 66 de la LOOTUGS define al anuncio del proyecto como el *“instrumento que permite fijar el avalúo de los inmuebles dentro de la zona de influencia de obras públicas, al valor de la fecha del anuncio público de las respectivas obras, a fin de evitar el pago de un sobreprecio en caso de expropiaciones inmediatas o futuras”*. Agrega en su segundo inciso que:

“El anuncio será obligatorio y se realizará mediante acto administrativo que será publicado en un diario de amplia circulación en la localidad donde se realizará la obra, en la página electrónica institucional, y será notificado al propietario del predio, la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano y al registrador de la propiedad, en el que se establecerá el área de influencia del proyecto y su plazo de inicio, que no será superior a tres años desde su notificación” (énfasis añadido).

El tercer inciso de la norma en cita establece que *“En el caso de no concretarse el proyecto anunciado, en el plazo establecido en el inciso anterior, el acto administrativo quedará de oficio sin efecto, debiendo notificarlo a la dependencia de avalúos y catastros del respectivo Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano, a los propietarios de los predios afectados y al registrador de la propiedad”* (énfasis añadido).

En armonía con lo anterior, el artículo 58 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁷ prevé que, para la adquisición de un bien inmueble, *“las máximas autoridades de las instituciones públicas resolverán declararlo de utilidad pública o de interés social, mediante acto debidamente motivado”*, y, previo a la declaratoria, *“el órgano competente del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal o Metropolitano*

⁷ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No.395 de 04 de agosto de 2008.

“fijará o actualizará el avalúo del bien objeto de la declaratoria, de oficio, o a petición de parte en el término de treinta (30) días” (énfasis añadido).

De manera complementaria, el artículo 217 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁸ (en adelante “RGLOSNCNP”) dispone, respecto de la notificación de la declaratoria de utilidad pública o interés social, que *“La notificación de la declaratoria de utilidad pública a las personas cuyo domicilio o correo electrónico no sea posible determinar, se realizará mediante dos publicaciones en días diferentes y en un periódico de amplia circulación del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble objeto de la declaratoria”*.

El numeral 1 de la Disposición General Segunda de la LOOTUGS establece que los otros niveles de gobierno, en el marco de sus competencias, emplearán, entre otros, los siguientes instrumentos de gestión del suelo: *“Anuncio de proyectos. Todos los niveles de gobierno anunciarán los proyectos para las obras que vayan a ejecutar de conformidad con lo establecido en esta Ley”*.

De lo expuesto se observa que: *i)* las instituciones del Estado, por razones de utilidad pública o interés social y nacional, pueden declarar la expropiación de bienes, previa justa valoración, indemnización y pago; *ii)* los instrumentos para regular el mercado del suelo establecen mecanismos que evitan las prácticas especulativas sobre los bienes inmuebles y facilitan la adquisición de suelo público para el desarrollo de actuaciones urbanísticas; uno de esos instrumentos es el anuncio de proyecto; *iii)* el anuncio de proyecto fija el avalúo de los inmuebles dentro de la zona de influencia, a la fecha del anuncio, para evitar sobreprecios en eventuales expropiaciones; *iv)* el anuncio del proyecto es obligatorio y se realiza mediante acto administrativo publicado en un diario de amplia circulación en la localidad donde se realizará la obra; *v)* cuando no sea posible determinar el domicilio/residencia/correo de la persona interesada, el RGLOSNCNP contempla publicaciones en periódicos de amplia circulación del lugar donde se encuentra el bien como mecanismo de notificación o citación.

2.2. Naturaleza de los medios de comunicación. -

Según el artículo 1 de la LOC, ésta ley tiene como objeto *“desarrollar, proteger, promover, garantizar, regular y fomentar, el ejercicio de los derechos a la comunicación”*, adicionalmente, el inciso segundo indica que éste comprende también la desconcentración de frecuencias, protección del derecho a ejercer la libertad de expresión, y a *“buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole a través de medios de comunicación”*.

Para los efectos de dicha ley, el artículo 3 entiende por contenido comunicacional *“todo tipo de información u opinión que se produzca, reciba, difunda e intercambie a través de los medios de comunicación social”*.

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

Xer

El artículo 5 define a los medios de comunicación social como *“organizaciones públicas, privadas y comunitarias, así como a los concesionarios de frecuencias de radio y televisión, que ejercen la difusión masiva de contenidos comunicacionales, a través de medios impresos, radio, televisión y audio o vídeo por suscripción, cuyos contenidos pueden ser generados o replicados por el medio de comunicación a través de internet”*

Concordante, el artículo 6 del RGLOC establece que los medios señalados en el artículo 70 de la LOC (entiéndase medios públicos, privados y comunitarios) *“podrán utilizar tecnologías de información y comunicación para **difundir información**, noticias, entretenimiento y otros contenidos a través de internet u otras herramientas digitales, que incluye **sitios web**, **aplicaciones móviles**, redes sociales, plataformas de video y audio en línea, blogs y otros canales”* (énfasis añadido).

Para determinar el alcance territorial de los medios de comunicación social, el artículo 6 de la LOC prevé que:

“Alcance territorial. Los medios de comunicación social adquieren carácter nacional cuando su cobertura, publicación o circulación, según corresponda, llegue a más del 30% o más de la población del país, de acuerdo al último censo nacional.

Para contabilizar y verificar la adecuación al parámetro antes establecido, se considerará de forma conjunta a todas las compañías que operen un mismo medio audiovisual o impreso nacional, ya sea de forma directa a título de ediciones regionales o con cualquier otro mecanismo.

Los medios de comunicación social adquieren carácter regional cuando su cobertura, publicación o circulación según corresponda, llegue a más del 5% y hasta el 30% de la población del país de acuerdo al último censo nacional.

Los medios de comunicación de carácter local adquieren su carácter cuando su cobertura, publicación o circulación, según corresponda llegue hasta el 5% de la población del país, de acuerdo al último censo nacional”.

De acuerdo con el artículo 8 de la LOC, los medios de comunicación, en general, difundirán prevalentemente contenidos informativos, educativos y culturales. A su vez, el artículo 60 clasifica los contenidos de radiodifusión sonora, televisión, sistemas de audio y video por suscripción y medios impresos en: *“i) informativos (I); ii) de opinión (O); iii) formativos/educativos/culturales (F); iv) de entretenimiento (E); v) deportivos (D); y vi) publicitarios (P)”*.

Por su parte, el artículo 70 de la LOC establece que los medios de comunicación social son de tres tipos: *“1. Públicos; 2. Privados; y, 3. Comunitarios”*. Según el artículo 88, éstos deben registrarse obligatoriamente en el catastro a cargo del Consejo de Desarrollo y Promoción de la Información y Comunicación; *“Los medios de comunicación que no*

cumplan con la obligación de registro no podrán pautar publicidad de ninguna entidad del Estado”.

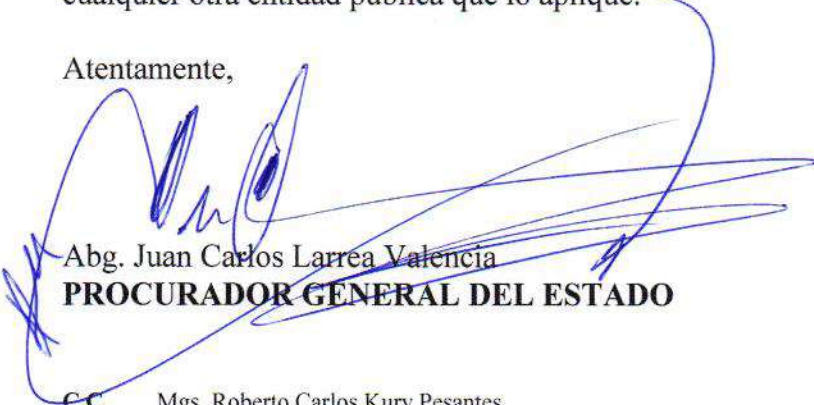
De lo expuesto a lo largo del presente se desprende que: i) los medios de comunicación social son organizaciones públicas, privadas y comunitarias, que ejercen la difusión masiva de contenidos comunicacionales, a través de medios impresos, radio, televisión y audio o vídeo por suscripción, cuyos contenidos pueden ser generados o replicados a través de internet; ii) la difusión digital (web, aplicaciones, redes, plataformas de audio y video) está prevista y habilitada por el RGLOC, en concordancia con la LOC; y, iii) el carácter local, regional o nacional de un medio se determina por su cobertura, publicación o circulación según los parámetros del artículo 6 de la LOC y el último censo nacional.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 66 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo; 5, 6 y 70 de la Ley Orgánica de Comunicación y 6 de su Reglamento General, es procedente que el anuncio del proyecto de una obra pública, realizado mediante acto administrativo por la autoridad competente, sea publicado en un diario que utilice medios digitales para su circulación, siempre que éste sea de amplia circulación (digital) en la localidad donde se realizará la obra.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

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

Oficio No. **13543**

Quito, D.M., **20 OCT 2025**

Magíster

Hans Willi Ehmig Dillon

Superintendente de Competencia Económica

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. SCE-2025-705, de 10 de septiembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se formuló la siguiente consulta:

“¿Deben los plazos fijados en días en la LORCPM continuar rigiéndose bajo las reglas del Código Civil, o corresponde reinterpretarlos como términos en días hábiles administrativos, en aplicación de los artículos 158 y 159 del COA, conforme a la reforma de la Disposición General Primera de la LORCPM (2023)?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico No. SCE-DS-INJ-2025-010, de 10 de septiembre de 2025, suscrito por el Intendente Nacional Jurídico de la Superintendencia de Competencia Económica (en adelante, “SCE”), fundamentó el análisis en los artículos 82 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 73 del Código Orgánico General de Procesos² (en adelante, “COGEP”); 22, 134, 158, 159, 160 y Disposición Transitoria Primera del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); 33 y 35 del Código Civil⁴ (en adelante, “CC”); y, el pronunciamiento emitido por esta Procuraduría General del Estado contenido en el oficio No. 06578, de 11 de noviembre de 2019. Con base en dichas normas, concluyó:

“3. ANÁLISIS: (...)”

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

² COGEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 506 de 22 de mayo de 2015.

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

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



A la fecha de expedición y entrada en vigencia de la LORCPM y el RLORCPM, según las reglas establecidas en el Código Civil y en su momento en el Código de Procedimiento Civil, así como a lo establecido en el COGEP, en las leyes los plazos se entendían que eran completos y comprendían todos los días calendario incluyendo los feriados, excepto cuando la ley señalare expresamente que el plazo es de días útiles, en cuyo caso no se contabilizan los feriados. (...)

Posteriormente, con las reformas a la LORCPM y en especial la acaecida en el año 2023, se introdujo de manera expresa la posibilidad de la SCE aplique de manera supletoria el COA, lo que conlleva a acudir a las reglas generales del COA previstas en los artículos 158, 159 a fin de no incurrir en una interpretación extensiva en la aplicación de la LORCPM. (...)

4. CRITERIO JURÍDICO

En orden del análisis efectuado es criterio de esta Intendencia que para el cómputo de plazos y términos previstos en la LORCPM y el RLORCPM, en ausencia de una regulación expresa y especial dentro de la LORCPM sobre la forma de cómputo de plazos, es jurídicamente aplicable las normas contenidas en los artículos 158, 159 y 160 del COA como norma supletoria”.

2. Análisis.-

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en su consulta, el presente análisis se estructura en los siguientes puntos: i) Principio de legalidad y confianza legítima; ii) la LORCPM como norma especial en la materia y la reforma que habilita la aplicación del COA.

2.1. Principio de legalidad y confianza legítima.-

El artículo 82 de la CRE garantiza el derecho a la seguridad jurídica mediante normas previas, claras y públicas, aplicadas por autoridades competentes. A su vez, el artículo 226 establece el principio de legalidad en el derecho público, según el cual las entidades estatales solo pueden ejercer las competencias atribuidas por el ordenamiento jurídico. El artículo 213 ibídem dispone que “Las facultades específicas de las superintendencias y las áreas que requieran del control, auditoría y vigilancia de cada una de ellas se determinarán de acuerdo con la ley”.

En este orden de ideas, el artículo 22 del COA, que se refiere a los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, establece que las administraciones públicas actuarán bajo los criterios de certeza y previsibilidad, y precisa que la actuación administrativa “será

respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración pública en el pasado”.

En ese contexto, la SCE forma parte del sector público conforme al artículo 225 numeral 1 de la CRE, y por tanto se encuentra sujeta al ámbito de aplicación del COA, que regula el ejercicio de la función administrativa.

De ello se desprende que: i) la SCE está sujeta al principio de legalidad; ii) el ejercicio de su función administrativa se rige por el COA; y iii) debe actuar con respeto a la seguridad jurídica y la confianza legítima.

2.2. La LORCPM como norma especial en la materia y la reforma que habilita la aplicación del COA.-

Antes a la reforma introducida en mayo de 2023 a la Ley Orgánica de Regulación y Control Del Poder de Mercado⁵ (en adelante, “LORCPM”), la Procuraduría General del Estado, con pronunciamiento contenido en el oficio No. 06578, de 11 de noviembre de 2019, concluyó lo siguiente:

“3. Pronunciamiento.-

Por lo expuesto, en atención a los términos de su primera consulta se concluye que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 39 del CC y 3, numeral 1 de la LOGJCC, el COA no ha derogado, ni expresa ni tácitamente, las disposiciones previstas en la LORCPM concernientes al procedimiento sancionador especial y los recursos administrativos.

En tal virtud, respecto de la segunda consulta se concluye que las condiciones, términos y plazos, causales y características del procedimiento sancionador especial establecido por la LORCPM se encuentran vigentes.

Finalmente, de conformidad con la Disposición Transitoria Novena del COA, corresponde a la Asamblea Nacional la armonización y adecuación del ordenamiento jurídico, a fin de que la LORCPM sea compatible con las disposiciones contenidas en el COA.”

Por su parte la Disposición General Primera de la LORCPM, reformada por el numeral 24 de la Disposición reformativa segunda de la Ley Orgánica Reformatoria de Diversos Cuerpos Legales, para el Fortalecimiento, Protección, Impulso y Promoción de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, Artesanos, Pequeños Productores, Microempresas y Emprendimientos⁶, establece lo siguiente:

⁵ LORCPM, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 555 de 13 de octubre de 2011.

⁶ Ley Orgánica Reformatoria de Diversos Cuerpos Legales, para el Fortalecimiento, Protección, Impulso y Promoción de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, Artesanos, Pequeños Productores, Microempresas y Emprendimientos, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 311 de 16 de mayo de 2023.

per

“DISPOSICIONES GENERALES

Primera.- En lo no previsto en esta Ley se estará a lo dispuesto en la, Código Orgánico Administrativo, Código General de Procesos, Código Orgánico Integral Penal, Ley Orgánica de Servicio Público y las demás leyes y regulaciones aplicables.

Sin perjuicio de la supletoriedad normativa señalada en el párrafo anterior, está prohibida la interpretación extensiva en la aplicación de la presente Ley”

Así, el artículo 134 del COA dispone que *“Las reglas contenidas en este Título se aplican al procedimiento administrativo, a los procedimientos especiales y a los procedimientos para la provisión de bienes y servicios públicos, en lo que no afecte a las normas especiales que rigen su provisión”*; y, el inciso tercero del mismo artículo agregar que: *“Los procedimientos para el ejercicio de la potestad sancionadora y la ejecución coactiva son especiales y se regulan en el Libro Tercero de este Código”*.

En cuanto al cómputo del tiempo en los procedimientos administrativos, el segundo inciso del artículo 158 del COA, aplicable para el tema materia de consulta, dispone que: *“Los términos solo pueden fijarse en días y los plazos en meses o en años. Se prohíbe la fijación de términos o plazos en horas”*.

En cuanto al cómputo de los términos, el primer inciso del artículo 159 del COA prevé que se excluyen *“los días sábados, domingos y los declarados feriados”*; y, el segundo inciso del artículo ibídem señala que los *“días declarados como feriados en la jurisdicción de la persona interesada, se entenderán como tal, en la sede del órgano administrativo o viceversa”*.

Sobre la aplicación de los artículos 158 y 159 del COA, para el cálculo de los tiempos establecidos en días, esta Procuraduría se ha pronunciado en forma reiterada en el sentido de que *“en las disposiciones en que se señale un periodo de tiempo en ‘días’ debe entenderse como término”*.

Así, la Disposición Transitoria Primera del COA expresamente prevé que *“Los términos y plazos fijados en días, meses o años que hayan iniciado su decurso con anterioridad a la vigencia de este Código, se computarán y fenecerán de conformidad con el ordenamiento jurídico que les resulte aplicable, según la fecha de inicio”*, el mismo artículo agrega *“Para todos los propósitos legales, toda norma jurídica que haya fijado términos o plazos en meses o años, se interpretará de conformidad con las reglas previstas en este Código”*.

Finalmente, el numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales establece las reglas de solución de antinomias y señala que *“Cuando existan*

*contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, **la especial**, o la posterior”.*

Del análisis efectuado se desprende que: *i)* en la LORPCM no está prevista la forma de computar plazos en días, meses y años; *ii)* la Disposición General Primera dispone que, en lo no previsto en la LORPCM, se aplicará el COA; *iii)* en consecuencia, los plazos fijados en días en la LORPCM deben regirse, de manera general, por las reglas del COA (días hábiles); *iv)* los términos o plazos establecidos en “días calendarios” por la LORPCM deben ser computados como plazo toda vez que ésta es ley especial frente al COA.

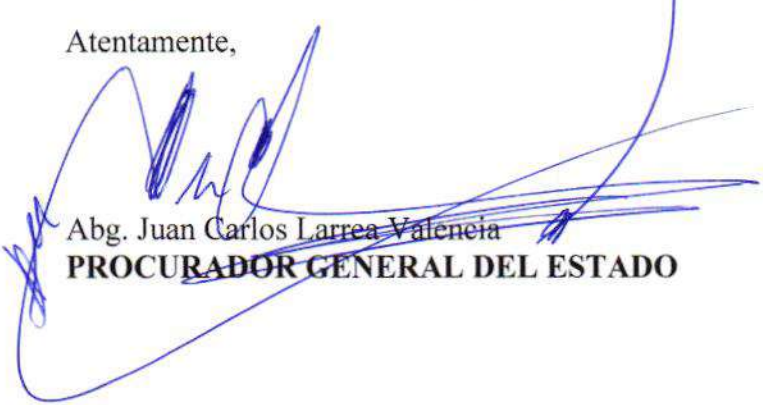
3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, la Disposición General Primera de la LORPCM (reformada el 22 de mayo de 2023) introdujo expresamente la aplicación del Código Orgánico Administrativo en lo no previsto en dicha ley.

En consecuencia, a partir de la entrada en vigencia de dicha reforma, el cómputo de los plazos fijados en días en la LORPCM debe realizarse según lo dispuesto en los artículos 158 y 159 del COA, aplicando el criterio de días hábiles – ya que los plazos se fijan en meses o en años –. Por otra parte, en caso de que la LORPCM prevea plazos o términos en “días calendario”, éstos deberán ser computados como plazo.

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 N° 13544

Quito D.M., 20 OCT 2025

Magíster

Marciana Auxiliadora Valdivieso Zamora

Alcaldesa

**GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
MANTA**

Manta. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. MTA-ALCM-OFI-100720250950, de 10 de julio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 17 de septiembre de 2025, se formularon las siguientes consultas:

“Dada la ambigüedad en el segundo inciso del artículo 61 del COOTAD, respecto del inicio del periodo de duración del cargo del vicealcalde o vicealcaldesa, que es de dos años, y considerando que el GADMC-Manta lo reguló a través de la ordenanza que contiene el Código Municipal del cantón:
i) ¿el periodo de dos años inicia desde la elección del vicealcalde o vicealcaldesa, en los casos de elección posterior a la sesión inaugural?; o, por el contrario, indistintamente del momento en que se designe al vicealcalde o vicealcaldesa:
ii) ¿el periodo siempre deberá considerarse desde la sesión inaugural, con base en el contenido del artículo 317 del COOTAD?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico No. MTA-DPSI-INF-090720251456, de 9 de julio de 2025, suscrito por el Procurador Síndico del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta (en adelante “*GADM Manta*”), citó como fundamento los artículos 5, 57 letras a) y o), 61 y 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización¹ (en adelante “*COOTAD*”); 20 del Código Legal Municipal del Cantón Manta² (en adelante “*CLMCM*”); y el pronunciamiento emitido por este organismo contenido en el oficio No. 06842, de 27 de noviembre de 2019. Con base en dichas disposiciones, el informe analizó y concluyó lo siguiente:

¹ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.

² CLMCM, Codificación 2023, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 920 de 19 de junio de 2023.



“2.1. Sobre la duración y el ejercicio del cargo de vicealcalde.

(...) De los presupuestos normativos se desprende que: i) el período bienal del cargo de vicealcalde empieza desde el momento en que es elegido por el concejo municipal en ejercicio de esta atribución; y, ii) la elección del vicealcalde otorga un derecho político individual al concejal electo, que no puede ser desconocido arbitrariamente sin incurrir en una vulneración a la seguridad jurídica.

2.2. Sobre la elección del vicealcalde en funciones.

(...) Tal designación se realizó con ocasión a la renuncia del vicealcalde anterior (...) generándose la vacante del cargo; en consecuencia, el Concejo Municipal de Manta, al haber elegido el 10 de octubre de 2024, al concejal (...) como Vicealcalde de Manta, al amparo del inciso segundo del artículo 61 del COOTAD, en concordancia con el inciso tercero del artículo 20 del Código Municipal de Manta, su periodo bienal del cargo concluiría el 10 de octubre de 2026, y cualquier elección anticipada originaría la vulneración de su derecho de ejercer el periodo de dos años para el cual fue electo, salvo que se presente circunstancias de revocatoria, renuncia o ausencia definitiva del cargo.

2.3. Sobre el principio de alternabilidad.

(...) Este principio no implica un cambio anticipado ni automático del concejal electo como vicealcalde, sino que debe observarse al momento de cada nueva elección, garantizando una rotación representativa del binomio del ejecutivo municipal; por tanto, no puede interpretarse como fundamento para desconocer un período legalmente concedido ni menos aún para imponer una elección anticipada al margen de las regulaciones respectivas.

La alternabilidad requiere que el cargo de vicealcalde no sea ejercido por más de dos años, sin perjuicio de la reelección, en este contexto, este principio no puede ser considerado como argumento para forzar una nueva elección sin que haya transcurrido este periodo o ante la existencia de circunstancias de revocatoria, renuncia o ausencia definitiva del cargo.

3. PRONUNCIAMIENTO:

En mérito de lo expuesto, esta Procuraduría Síndica concluye que, el vicealcalde actual del GADMC-Manta (...) elegido legalmente por el Concejo Municipal de Manta, el 10 de octubre de 2024, al ejercer un derecho político individual desde su elección, sus funciones deben durar hasta el 10 de octubre de 2026, periodo en el que se computan los dos años establecido en el segundo inciso del artículo 61 del COOTAD; y, su relevo sin perjuicio de la reelección, solo puede producirse ante circunstancias de revocatoria, renuncia o ausencia definitiva del cargo. La invocación del principio de alternabilidad fuera de este contexto es jurídicamente improcedente.

Finalmente, el artículo 317 del COOTAD, determina el momento en el que se elige por primera vez al vicealcalde o vicealcaldesa dentro de un nuevo periodo de gobierno, siendo exclusivamente en la sesión inaugural del concejo municipal; no obstante, dado que en el GADMC-Manta se han realizado múltiples elecciones de vicealcaldes, posteriores a la sesión inaugural del 16 de mayo de 2023, enunciada disposición no puede interpretarse como una obligación de efectuar una nueva elección a la mitad del periodo del concejo municipal, puesto que proceder de esta manera afectaría derechos adquiridos y contravendría la seguridad jurídica en los términos señalados en el presente pronunciamiento”.

2. Análisis. -

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en su consulta, el presente análisis abordará los siguientes puntos: i) la naturaleza jurídica de la designación de vicealcalde o vicealcaldesa y el periodo de sus funciones; y, ii) la autonomía política y administrativa del concejo municipal.

2.1. La designación de vicealcalde o vicealcaldesa. -

El artículo 226 de la CRE³ establece que 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 consagra el derecho a la seguridad jurídica y se garantiza mediante la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por autoridades competentes.

En el ámbito municipal, el artículo 253 de la CRE prevé que el concejo cantonal “*estará integrado por la alcaldesa o alcalde y las concejalas y concejales elegidos por votación popular, entre quienes se elegirá una vicealcaldesa o vicealcalde*”, añadiendo que “*La alcaldesa o alcalde será su máxima autoridad administrativa y lo presidirá con voto dirimente*”.

En coherencia con lo anterior, el artículo 56 del COOTAD establece que el concejo municipal “*es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal*”, integrado por el alcalde o alcaldesa y los concejales o concejalas elegidos por votación popular.

A su vez, el literal o) del artículo 57 del COOTAD establece que es atribución del concejo “*Elegir de entre sus miembros al vicealcalde o vicealcaldesa del gobierno autónomo descentralizado municipal*”, en observancia de los principios de paridad y alternabilidad. Disposición análoga consta en el literal n) del artículo 87 respecto de los concejos metropolitanos.

³ CRE, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.



El artículo 61 del COOTAD, contenido en la Sección Cuarta: “*Del Vicealcalde o Vicealcaldesa*”, del Capítulo III: “*Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal*”, dispone:

“Art. 61.- Vicealcalde o Vicealcaldesa.- El vicealcalde o vicealcaldesa es la segunda autoridad del gobierno autónomo descentralizado municipal, elegido por la mayoría absoluta del concejo municipal de entre sus miembros, respetando el principio de paridad de género, excepto cuando debido a la conformación del concejo no sea posible la aplicación de este principio.

El o la concejal electa, durará dos años en sus funciones y podrá ser reelegida o reelegido.

Su designación no implica la pérdida de la calidad de concejal o concejala. Reemplazará al alcalde o alcaldesa en caso de ausencia y en los casos expresamente previstos en la ley” (énfasis añadido).

En concordancia, el literal a) del artículo 62 del COOTAD establece que una de las atribuciones del vicealcalde es “*Subrogar al alcalde o alcaldesa, en caso de ausencia temporal mayor a tres días y durante el tiempo que dure la misma. En caso de ausencia definitiva, el o la vicealcaldesa asumirá hasta terminar el periodo. La autoridad reemplazante recibirá la remuneración correspondiente a la primera autoridad del ejecutivo*”.

Ahora bien, conforme al artículo 316 del COOTAD, los órganos legislativos de los gobiernos autónomos descentralizados celebrarán cuatro tipos de sesiones: “*1. Inaugural; 2. Ordinaria; 3. Extraordinaria; y, 4. Conmemorativa*”. Así, de acuerdo con el artículo 317 ibídem, una vez acreditada la calidad de los integrantes por parte del Consejo Nacional Electoral, el órgano legislativo se instalará “*en sesión inaugural convocada por el ejecutivo electo del correspondiente gobierno autónomo en la sede respectiva, de acuerdo con la ley que regula los procesos electorales. De existir quórum, declarará constituido al órgano legislativo*”.

Por otra parte, el segundo inciso del precitado artículo dispone que los concejos municipales “*procederán a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres*”, esto es, en caso de que la alcaldía le corresponda a un hombre, obligatoriamente se elegirá de entre sus concejales a una mujer como vicealcaldesa, y en caso de que la alcaldía le corresponda a una mujer, se designará de entre los concejales al vicealcalde.

Del mismo modo, el inciso final del artículo 167 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador⁴ (en adelante, “LOE”) dispone que, “*En todos los casos de designación de vicealcalde o vicealcaldesa, cualquiera sea la circunstancia, se respetará el principio de paridad, eligiendo entre los concejales a un*

⁴ LOE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 578 de 27 de abril de 2009.

hombre en caso de que la primera autoridad de la alcaldía sea mujer o a una mujer, en caso que sea hombre”.

En relación con la regla de paridad, sus excepciones y aplicación en la elección de vicealcalde, la sentencia de la Corte Constitucional No. 1041-19-JP/25, de 9 de enero de 2025, interpretó el alcance del artículo 317 del COOTAD y desarrolló el contenido sustancial del principio de paridad. Dicha sentencia, en lo principal, señaló:

“232.En opinión de esta Corte, aunque la letra del artículo 317 del COOTAD habla de que el concejo municipal ‘elegir[á] de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo del correspondiente gobierno de acuerdo con el principio de paridad entre hombres y mujeres en donde fuere posible’, lo que está prescribiendo es una regla de paridad según la cual esa segunda autoridad debe ser mujer si el alcalde es hombre o viceversa, ya que si la intención del legislador habría sido solamente aludir al principio de paridad, reiterando lo ya establecido por la Constitución, no habría escrito ‘en donde sea posible’. La connotación de esta frase no puede ser otra que asumir como un mandato perentorio aquella medida de acción afirmativa. La dificultad que resta abordar es, más bien, el significado de aquella frase.

233.La regla de paridad del artículo 317 del COOTAD tendría como salvedad la imposibilidad de su aplicación. Dicha imposibilidad puede ser fáctica o normativa. Sería de tipo fáctico en dos hipótesis: (i) cuando el concejo municipal se integre enteramente por hombres, y (ii) cuando, habiendo una o más mujeres, ninguna de ellas aceptara el cargo” (énfasis añadido).

De lo expuesto se desprende que: i) el concejo municipal está integrado por el alcalde o alcaldesa y los concejales elegidos por votación popular, de entre quienes se elige a la segunda autoridad; ii) la designación de vicealcalde o vicealcaldesa la debe realizar el concejo municipal en la sesión inaugural convocada por el ejecutivo electo del correspondiente gobierno autónomo municipal o metropolitano en la sede respectiva, una vez acreditada la calidad de sus miembros por el Consejo Nacional Electoral; iii) dicha designación requiere mayoría absoluta y tiene una duración de dos años, con posibilidad de reelección, observando el principio de paridad; y, iv) entre las funciones principales del vicealcalde se encuentra la subrogación temporal o definitiva de la máxima autoridad.

2.2. Autonomía política y administrativa del concejo municipal. -

Los artículos 238 y 239 de la CRE reconocen a los gobiernos autónomos descentralizados (en adelante “GAD”), incluidos los municipales y metropolitanos, autonomía política, administrativa y financiera. Dicha autonomía se articula en un sistema nacional de competencias de carácter obligatorio y progresivo, orientado a garantizar el desarrollo territorial equilibrado.

El artículo 240 ibidem determina que los GAD ***“tendrán facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”***, y que todos los gobiernos



autónomos *“ejercerán facultades ejecutivas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”* (énfasis añadido).

El artículo 5 del COOTAD prescribe que la autonomía de los GAD comprende el derecho y la capacidad efectiva de esos niveles de gobierno para *“regirse mediante normas y órganos de gobierno propios, en sus respectivas circunscripciones territoriales, bajo su responsabilidad, sin intervención de otro nivel de gobierno y en beneficio de sus habitantes”*. Esta autonomía se ejerce de manera responsable y solidaria, sin poner en riesgo el carácter unitario del Estado.

En adición a lo anterior, el segundo inciso del artículo precitado establece que la autonomía política es la *“capacidad de cada gobierno autónomo descentralizado para impulsar procesos y formas de desarrollo acordes a la historia, cultura y características propias de la circunscripción territorial. Se expresa en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad”,* así como también, *“las facultades que de manera concurrente se vayan asumiendo; la capacidad de emitir políticas públicas territoriales; la elección directa que los ciudadanos hacen de sus autoridades mediante sufragio universal, directo y secreto; y, el ejercicio de la participación ciudadana”*.

Por último, el tercer inciso del mencionado artículo dispone que la autonomía administrativa *“consiste en el pleno ejercicio de la facultad de organización y de gestión de sus talentos humanos y recursos materiales para el ejercicio de sus competencias y cumplimiento de sus atribuciones, en forma directa o delegada, conforme a lo previsto en la Constitución y la ley”*.

En ejercicio de esta autonomía, el GADM Manta expidió el Código Legal Municipal del Cantón Manta⁵ (en adelante “CLMCM”), como un *“instrumento y compendio de normativas que le permiten tanto al ciudadano como a la administración garantizar la seguridad jurídica”*, según lo dispuesto por el artículo 1 de esta norma.

Ahora bien, respecto de la elección del vicealcalde o vicealcaldesa, los incisos segundo y tercero del artículo 20 del CLMCM disponen lo siguiente:

***“El Concejo Municipal del GADMC-Manta procederá a elegir de entre sus miembros a la segunda autoridad del ejecutivo, de acuerdo con el principio de paridad entre mujeres y hombres; y, de fuera de su seno, al secretario (a) del Concejo de una terna presentada por el ejecutivo del GADMC-Manta. En el caso que la alcaldía le corresponda a un hombre, obligatoriamente se elegirá de sus concejales a una mujer como vicealcaldesa, y, en el caso que la alcaldía le corresponda a una mujer se designará de entre los concejales al vicealcalde. Se entenderá que no es posible aplicar este principio cuando todos los integrantes del Concejo Municipal sean del mismo sexo, o uno solo pertenezca a otro sexo y se excuse de aceptar la candidatura.*”**

⁵ Código Legal Municipal del Cantón Manta, Codificación 2023, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 920 de 19 de junio de 2023.



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

13544

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

MUNICIPIO DE MANTA
0009224-2025
Página. 7

El período para el cual se elige a la vicealcaldesa o vicealcalde será de dos años contados desde su elección, pudiendo ser reelegido (a). El ejecutivo del GADMC-Manta puede presentar en cualquier momento y de manera motivada la solicitud de revocatoria de tal designación. La decisión de revocatoria debe ser resuelta en sesión del Concejo Municipal del GADMC-Manta por mayoría simple de los miembros asistentes a la sesión, y posteriormente deberán elegir su reemplazo, quien asumirá el cargo por el tiempo que falte para completar el período de los dos años en caso de no ser revocada su designación” (énfasis añadido).

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 3 de la LOGJCC, entre los métodos de interpretación jurídica ordinaria, constan la interpretación sistemática, teleológica y literal, las cuales textualmente expresan:

“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.

6. Interpretación teleológica.- Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo.

7. Interpretación literal.- Cuando el sentido de la norma es claro, se atenderá su tenor literal, sin perjuicio de que, para lograr un resultado justo en el caso, se puedan utilizar otros métodos de interpretación” (énfasis añadido).

De lo manifestado se observa que: i) la elección de vicealcalde del GAD municipal corresponde al concejo municipal en virtud de su autonomía consagrada en la CRE y el COOTAD; ii) para la elección de vicealcalde se observarán los principios de paridad y alternabilidad entre las autoridades del ejecutivo municipal; iii) el vicealcalde o vicealcaldesa, una vez que sea legalmente designado, durará 2 años en sus funciones desde su elección, sin perjuicio de que pueda ser reelegido, y, iv) en caso de ausencia definitiva del vicealcalde o vicealcaldesa, el concejo municipal procederá a elegir, de entre sus miembros, a su reemplazo, quien cumplirá las funciones por el tiempo que le faltare al reemplazado.

3. Pronunciamiento. -

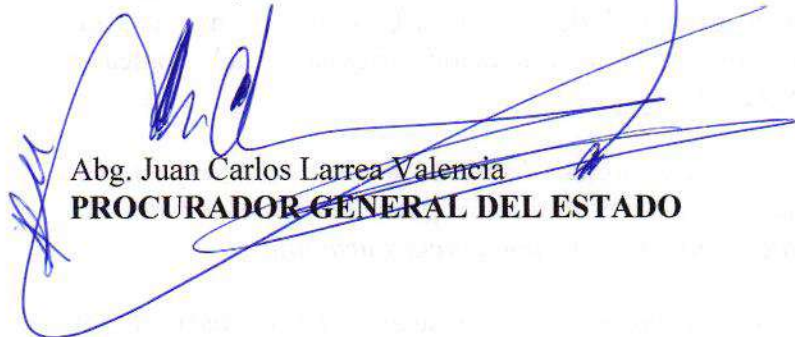
En atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 14 del Código Orgánico Administrativo, artículos 5, 56, 57 letra o), 61, 62 letra a), 87 letra n), 91, 316 y 317 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, en concordancia con el artículo 167 de la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas de la República del Ecuador, la elección del vicealcalde o vicealcaldesa debe realizarse en la sesión inaugural del concejo municipal, mediante el voto de la mayoría absoluta (la mitad más uno de sus integrantes) y con estricta observancia del principio de paridad de género.

per

En consecuencia, el período de dos años previsto en el segundo inciso del artículo 61 del COOTAD se contará desde la sesión inaugural en la que se realiza la designación de la o el vicealcalde.

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. **13665**

Quito, D.M., **28 OCT 2025**

Señor
John Reimberg Oviedo
MINISTRO DEL INTERIOR
Ciudad.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. MDI-DMI-2025-1717-OF, de 10 de julio de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 15 del mismo mes y año, se formularon las siguientes consultas:

“1. ¿Es procedente que la Policía Nacional cumpla función de recaudación conforme el Art. 240A, y Disposiciones Generales: Cuarta, ¿Cuadragésima Segunda y Tercera de la LOTTTSV?

En el caso de que proceda ¿se entendería que la recaudación se encuentra determinada de manera tácita en las Disposiciones Generales Cuadragésima: Segunda y Tercera de la LOTTTSV y el proceso de administración es el previsto en las normas de control interno de la CGE No. 403: 1-2-6-7; 405: 10-11?

En caso de no ser procedente: ¿La ANT transferirá valores a la Policía Nacional, así como las multas vencidas para que la Policía Nacional ejerza jurisdicción coactiva conforme la disposición General Cuarta de la LOTTTSV, debiendo existir cooperación interinstitucional para que puedan ejercer dicha función, ya que una entidad recaudará y la otra ejercerá la coactiva?

2. ¿La Policía Nacional a través de la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial, como una de las entidades del control de tránsito establecidas en la reforma a la LOTTTSV, está facultada para que realice la recaudación de los valores por concepto de multas por infracciones de tránsito, tasas por uso de centros de retención vehiculares, pruebas de alcohocheck y cualquier otro ingreso legalmente percibido?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:



El informe jurídico No. MDI-CGJ-2025-0539-MEMO, de 3 de junio de 2025, suscrito por el Coordinador General Jurídico del Ministerio del Interior (en adelante, “MDI”), citó como fundamento los artículos 226 y 237 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); los artículos 3 letra e) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado²; 1, 2 y 5 del Resolución No. 24, que contiene el Procedimiento para atención de consultas que se formulen a la Procuraduría General del Estado³; el artículo 64 numeral 4 del Código Orgánico de las Entidades de Seguridad Ciudadana y Orden Público⁴ (en adelante, “COESCOP”); los artículos 49A, 147A, 240A, Disposición General Cuarta, Disposición General Cuadragésima Segunda y Tercera de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial⁵ (en adelante, “LOTTTSV”); los artículos 6, 28, 31, 66, y 69 del Código Orgánico Administrativo⁶ (en adelante, “COA”); así como el Decreto Ejecutivo No. 381⁷. En dicho informe se concluye lo siguiente:

“4. CONCLUSIONES

La Policía Nacional, a través de la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial (DNCTSV), ostenta competencia legal en materia de control operativo del tránsito y la seguridad vial, conforme a lo previsto en los artículos 49A, 147A y 240A de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV).

La Disposición General Cuarta de la LOTTTSV confiere jurisdicción coactiva a las entidades competentes en materia de regulación, planificación y control del tránsito, lo cual permitiría a la Policía Nacional emitir títulos de crédito para la ejecución coactiva de valores adeudados. No obstante, no se establece con claridad si dicha atribución incluye también la facultad de recaudación directa, razón por la cual se requiere una interpretación vinculante.

A diferencia de lo previsto expresamente para los Gobiernos Autónomos Descentralizados y la Comisión de Tránsito del Ecuador, la LOTTTSV no reconoce de manera explícita que la Policía Nacional pueda recaudar valores derivados del ejercicio de su competencia operativa. Este vacío normativo ha generado una situación de incertidumbre jurídica que impide ejercer con plena seguridad dicha función administrativa.

La Disposición General Cuadragésima Segunda de la LOTTTSV establece la obligación de transferir a las entidades de control los valores recaudados por la Agencia Nacional de Tránsito (ANT). Sin embargo, no determina si estas

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

² LPGE, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004.

³ Resolución No. 024, publicada en el Registro Oficial No. 532 de 17 de julio de 2019.

⁴ COESCOP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 21 de junio de 2017.

⁵ LOTTTSV, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 398 de 7 de agosto de 2008.

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

⁷ DE381, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 20 de abril de 2022.

13665

MINISTERIO DEL INTERIOR
02187-2025
Página. 3

entidades, incluyendo la DNCTSV pueden asumir la recaudación directa, ni si deben limitarse únicamente a la ejecución coactiva posterior a la transferencia, lo que amerita una interpretación oficial.

Las normas del Código Orgánico Administrativo, en particular los artículos 6, 28, 31, 66 y 69, refuerzan los principios de legalidad, jerarquía normativa, colaboración interinstitucional y derecho a una buena administración pública. Estos principios permiten valorar si, ante la ambigüedad legal existente, resulta viable viabilizar la función recaudadora de manera directa o mediante convenios interinstitucionales con la ANT”.

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, esta Procuraduría solicitó, mediante oficios Nos. 12332, 12333 y 12334, de 17 de julio de 2025, al Consejo Nacional de Competencias (en adelante, “CNC”), a la Agencia Nacional de Tránsito (en adelante, “ANT”), y a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, “AME”) que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de consulta. Posteriormente, mediante oficios Nos. 12619 y 12620, de 6 de agosto de 2025, se reiteró la solicitud a la ANT y a la AME. Así, el CNC, mediante oficio No. CNC-CNC-2025-1039-OF, de 30 de julio de 2025, atendió el requerimiento; y, la AME, mediante oficio nro. AME-DNAJ-2025-0044-O, de 21 de octubre de 2025, ingresado en esta institución el 28 de octubre de 2025, remitió su criterio jurídico. Hasta la fecha, la ANT no ha dado respuesta.

El CNC, además de las normas referidas por la entidad consultante, incluyó en su análisis los artículos 239, 264 numeral 6, 266 y 269 de la CRE; 30.1, 30.4, y 30.5 y LOTTTSV; 55 letra f), 108, 117, 119 y 121 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁸ (en adelante, “COOTAD”); así como los artículos 2, 4, 5, 12 numeral 12, 13 numeral 5, 19 numeral 3 y 11, 20 numeral 1, 8, 15 y 16, 21 numeral 7 y 23 de la Resolución Nro. 003-CNC-2022, mediante la cual se reguló la transferencia de competencias de tránsito a los gobiernos municipales. Con base en este marco jurídico, concluyó lo siguiente:

“II. ANÁLISIS

(...) El CNC, en uso de sus facultades constitucionales y legales, expidió la Resolución Nro. 006-CNC-2012 de 26 de abril de 2012, mediante la cual resolvió: ‘transferir la competencia de planificar, regular y controlar el tránsito, el transporte terrestre y la seguridad vial, a favor de los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos y municipales del país, progresivamente’;

⁸ COOTAD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.



misma que fue reformada con Resolución Nro. 003-CNC-2022 de 18 de abril de 2022.

Para el ejercicio de dicha competencia, dentro de la Resolución del 2012 se establecieron tres modelos de gestión diferenciados: A, B y C (...).

(...) Así también, el 10 de agosto de 2021, se publicó la Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (LOTTTSV), misma que consideró cambios sustanciales en cuanto a las facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control de TTTSV. En virtud de lo cual, el CNC expidió la Resolución No. 003-CNC-2022 de 18 de abril de 2022, con la que se reformó parte del articulado de la Resolución No. 006-CNC-2012, para asegurar armonía con el resto de ordenamiento jurídico. (...)

De la lectura efectuada a las referidas atribuciones, se puede determinar que la LORLOTTTSV, no prevé directamente a la Policía Nacional, la posibilidad de efectuar la recaudación de valores por concepto de multas por infracciones de tránsito; no obstante, dentro de la referida normativa y las Resoluciones del CNC, habilita el ejercicio de dicha atribución al Gobierno Central como parte de su facultad de Gestión.

Por lo determinado se tiene en la normativa descrita, la recaudación de las tasas, multas y demás ingresos les corresponde a:

1.- A los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales correspondientes al modelo de gestión A y que han sido certificados por la Agencia Nacional de Tránsito en la competencia de control operativo de tránsito en la vía pública; y

2.- Al Gobierno Central en el caso de la red vial estatal, definido por el ente rector, y en aquella circunscripción territorial correspondiente a aquellos municipios o distritos metropolitanos que no hayan asumido el control de tránsito, incluyendo de los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales correspondientes al modelo de gestión B y los que siendo modelo gestión A aún no se han certificado en la competencia de control operativo de tránsito.

Finalmente, en cuanto a la transferencia de valores que prevé la Disposición General Cuadragésima Segunda de la LOTTTSV, la ANT, en calidad de ente rector encargado de la regulación y planificación del transporte terrestre, tránsito y seguridad vial en el territorio nacional deberá efectuar el análisis de pertinencia de dicha transferencia" (énfasis añadido).

III.- PRONUNCIAMIENTO

13665

MINISTERIO DEL INTERIOR
02187-2025
Página. 5

En este sentido, respecto de su requerimiento contenido en el Oficio Nro. 12332 de 17 de julio de 2025, se tiene lo siguiente:

*(...) Conforme la normativa legal vigente, la función de recaudación de las tasas, multas y demás ingresos derivados del ejercicio de su competencia de control del tránsito, **les corresponde ejecutar a las entidades que han asumido la competencia integral de planificar, regular y controlar el tránsito, transporte terrestre y seguridad vial; siendo estas:** (i) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales correspondientes al modelo de gestión A y que han sido certificados por la Agencia Nacional de Tránsito en la competencia de control operativo de tránsito en la vía pública; (ii) **el Gobierno Central en el caso de la red vial estatal, definidas por el Ministerio de Transporte y Obra Pública, siempre que no atraviesen por las zonas urbanas o rurales de la circunscripción territorial y jurisdicción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados metropolitanos y municipales, a través de sus entidades de control (CTE- Policía Nacional)** y (iii) Los Gobiernos Autónomos Descentralizados por delegación del control de tránsito (sic) por parte de la Agencia Nacional de Tránsito.*

*(...) Como ya se mencionó anteriormente la facultad de recaudación le corresponde directamente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales calificados como modelo de gestión A y que han sido certificados por la Agencia Nacional de Tránsito, y al Gobierno Central en el caso de la red vial estatal, a través de la CTE o Policía Nacional; y, **por ende, los valores derivados de multas por infracciones de tránsito- consecuencia de este control operativo- son recaudadas por la entidad que ejerce dicho control- Gobierno Central**".*

La AME, en su criterio jurídico, citó las normas jurídicas antes citadas y manifestó y concluyó lo siguiente:

"III. Consideraciones previas:

(...)

3.4. *La Disposición General Cuadragésima Segunda, expresa textualmente que: "valores por concepto de multas (1/4) que hayan sido recaudadas por parte de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, serán transferidas a las entidades de control que hayan generado las respectivas", es decir, no determina una obligación de que estos valores deban ser recaudados por la ANT, sino que propone una disyuntiva que habrán valores que sean recaudados por la ANT, lo que en contra sensu, debe entender que existen valores que no son recaudados por esta entidad.*

pe

(...)

Dadas estas consideraciones contempladas en la LOTTTSV, recordamos que las entidades del sector público debemos aplicar el ordenamiento jurídico en su conjunto, por lo cual el Ministerio del Interior debería observar también lo contemplado Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas; además, con los antecedentes de que la Dirección específica de la Policía Nacional encargada del control de tránsito, incluyendo el control operativo, ya ha contado en años anteriores con una cuenta bancaria dentro del régimen público, lo que le permitiría tener inter-operatividad con el sistema de banca comercial para la gestión de cobros.

IV. Conclusiones:

4.1. *Conforme los antecedentes expuestos, consideramos que sí es procedente que la Policía Nacional, o en particular, la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial según corresponda, recaude por sí misma los valores que se deriven de su facultad de ejercer el control operativo de tránsito en el ámbito de su jurisdicción, según la normativa de la LOTTTSV y COPLAFIP previamente citada.*

(...)

4.3. *Queda claro que la LOTTTSV no dispone que la ANT que sea la entidad de recaudación exclusiva de las sanciones de tránsito legalmente emitidas, pues la misma ley prevé distintos organismos de control y otorga a estos la facultad recaudatoria, siempre que sea mediante el sistema bancario, en aplicación de la normativa del COPLAFIP.*

4.4. *Al ser el Ministerio del Interior el organismo representante de la Policía Nacional; y por lo tanto, de la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial, le corresponde a esta cartera de estado disponer la creación de una cuenta pública para la recaudación de los valores objeto de esta consulta. Tal como ya lo hizo en el Acuerdo Ministerial No. 003 suscrito el 26 de abril de 2022."*

De lo expuesto se advierte que el MDI considera que la ausencia de una disposición expresa que faculte a la Policía Nacional a recaudar valores derivados del ejercicio de su competencia operativa configura un vacío normativo que genera incertidumbre jurídica. Por su parte, el CNC sostiene que la facultad de recaudación le corresponde directamente a los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales calificados como modelo de gestión A y que han sido certificados por la Agencia Nacional de Tránsito, y al Gobierno Central en el caso de la red vial estatal, a través de la CTE o

13665

MINISTERIO DEL INTERIOR
02187-2025
Página. 7

Policía Nacional; y, por ende, los valores derivados de multas por infracciones de tránsito – consecuencia de este control operativo – son recaudadas por la entidad que ejerce dicho control. Finalmente, la AME coincide con el CNC al mencionar que la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial puede recaudar por sí misma los valores que se deriven de su facultad de ejercer el control operativo de tránsito en el ámbito de su jurisdicción.

2. Análisis. –

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de consulta, el análisis se estructurará en: i) las competencias y control de tránsito establecidos en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial; y, ii) la recaudación de valores y multas derivadas del control del tránsito y transporte terrestre en la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial.

2.1 Competencias y control de tránsito establecidos la LOTTTSV. -

El numeral 6 del artículo 264 de la CRE y el artículo 55 literal f) del COOTAD establecen como competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (en adelante, “GAD”) *“Planificar, regular y controlar el tránsito y el transporte público dentro de su territorio cantonal”*.

El artículo 30-1⁹ de la LOTTTSV dispone que *“La Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial de la Policía Nacional ejercerá el control de tránsito sobre la red vial estatal y sus corredores arteriales y vías colectoras, siempre que no atraviesen por zonas urbanas dentro de la jurisdicción de los Gobiernos Autónomos Descentralizados”* (subrayado me corresponde).

De igual forma, el artículo 30.4¹⁰ de la LOTTTSV determina las atribuciones de los GADM en materia del control de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, y el inciso cuarto establece que la regulación y control en el sistema de red vial estatal *“será de competencia de la Policía Nacional del Ecuador o de la Comisión de Tránsito del Ecuador, según sea el caso”*, siempre que no atraviesen por las zonas urbanas o rurales de la circunscripción territorial y jurisdicción de los GAD. Además, el inciso quinto ibídem determina que *“Para el cumplimiento de las finalidades del control de tránsito dentro de las jurisdicciones de los distintos entes de control, se podrán suscribir convenios interinstitucionales de cooperación ya sea para ejercer el control compartido o para la delegación integral del mismo”*.

En el mismo sentido, el artículo 49A de la LOTTTSV establece que *“Corresponde a los Gobiernos Autónomos Descentralizados, Policía Nacional y Comisión de Tránsito del Ecuador ejercer el control del tránsito, dentro de su circunscripción en observancia y*

⁹ Artículo agregado por artículo 27 de Ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 512 de 10 de agosto del 2021.

¹⁰ Artículo agregado por Ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 415 de 29 de marzo del 2011.



cumplimiento de las disposiciones de carácter nacional, local, y aquellas contenidas en la reglamentación específica (...)".

Por su parte, el 147¹¹ de la LOTTTSV dispone que, para el control y ejecución de las contravenciones de tránsito establecidas en el Código Orgánico Integral Penal (en adelante "COIP"), serán competentes los GADM y Metropolitanos, la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Ecuador, dentro de la circunscripción territorial donde haya sido cometida la contravención en función de su jurisdicción y competencia, e igual competencia se considera para el registro estadístico y control del cumplimiento de sanciones, de conformidad con el artículo 147A¹² de la misma ley.

Finalmente, artículo 240A¹³ de la de LOTTTSV dispone que la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial "(...) es una dependencia de la Policía Nacional, encargada del control operativo de las actividades de tránsito y seguridad vial, con jurisdicción en la red vial estatal con excepción de aquellas circunscripciones de competencia de la Comisión de Tránsito del Ecuador y de las zonas urbanas (...)". Además, la misma norma determina sus atribuciones, entre las que destacan: "a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley y su Reglamento; (...) f) Establecer controles integrados de tránsito en la red vial estatal; g) Realizar los controles de la documentación habilitante en la red vial estatal; (...) k) Las demás que le confiere la Ley".

De lo antes mencionado se desprende lo siguiente: i) es competencia de los GADM la planificación, regulación y control del tránsito y el transporte público dentro de su territorio; ii) corresponde a la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial de la Policía Nacional ejercer el control de tránsito sobre la red vial estatal, sus corredores arteriales y vías colectoras, siempre que no atraviesen por zonas urbanas dentro de la jurisdicción de los GADM; iii) para el control y ejecución de las contravenciones de tránsito establecidas en el COIP, serán competentes los GADM y Metropolitanos, la Policía Nacional y la Comisión de Tránsito del Ecuador, dentro de la circunscripción territorial donde haya sido cometida la contravención en función de su jurisdicción y competencia; y, iv) la Dirección Nacional de Control del Tránsito y Seguridad Vial de la Policía Nacional tiene la atribución de establecer controles integrados de tránsito en la red vial estatal, efectuar controles de la documentación habilitante en la red vial estatal y las demás que les confiere la Ley.

¹¹ Artículo reformado por ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 415 de 29 de marzo del 2011; sustituido por ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 180 de 10 de febrero del 2014; sustituido por el artículo 103 de ley publicada en el Suplemento No. 512 de 10 de agosto del 2021.

¹² Artículo agregado por artículo 104 de la ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial Suplemento No. 512 de 10 de agosto del 2021.

¹³ Artículo agregado por artículo 154 de la ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 512 de 10 de agosto del 2021.

2.2. Recaudación de valores y multas derivadas del control del tránsito y transporte terrestre en la LOTTTSV. -

En materia de recaudación, la Disposición General Cuarta¹⁴ de la LOTTTSV señala que *“Para la recaudación de los valores previstos en esta Ley, se confiere jurisdicción coactiva a las entidades competentes en materia de regulación, planificación y control del tránsito dentro del ámbito de sus competencias (...) El ejercicio de la jurisdicción coactiva observará las reglas generales del Código Orgánico Administrativo”*. Por su parte, la Disposición General Cuadragésima Tercera obliga a *“Las Entidades públicas encargadas de la recaudación de tasas, intereses, multas y demás valores contenidos en la presente Ley, deberán contar con sistemas tecnológicos necesarios a través de los cuales la ciudadanía pueda realizar sus pagos en línea”* (énfasis me corresponde).

En este sentido, el Decreto Ejecutivo Nro. 426, publicado en el Registro Oficial Suplemento 275, de 03 de julio de 2018, estableció la siguiente atribución al Ministerio del Interior *“k. Ejercer la jurisdicción coactiva para la recaudación de las multas establecidas en la Ley”*. Como consecuencia de lo anterior, el Ministerio del Interior emitió el Acuerdo Ministerial MDI-DMI-2025-0081-ACUERDO, publicado en el Registro Oficial Suplemento 68, de 26 de junio de 2025, que contiene el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Coactiva del Ministerio del Interior. En el artículo 20 del reglamento antes indicado se precisa que es la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial de la Policía Nacional la encargada de emitir las órdenes de cobro y títulos de crédito. En ese sentido, el artículo 3 del reglamento ibídem define a la orden de cobro como el documento *“emitido por la autoridad competente, mediante el cual se formaliza la exigencia de cumplimiento de una obligación a favor del Ministerio del Interior, y faculta al Empleado Recaudador a iniciar el procedimiento coactivo”*.

Por otra parte, el inciso primero de la Disposición General Cuadragésima Segunda¹⁵ determina que:

“Los valores por concepto de multas por infracciones de tránsito, tasas por uso de centros de retención vehiculares, pruebas de alcohocheck, así como cualquier otro ingreso legalmente percibido, que hayan sido recaudadas por parte de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, serán transferidas a las entidades de control que hayan generado las respectivas citaciones dentro de su jurisdicción y en el ámbito de su competencia, en un término máximo de 15 días contados a partir del pago realizado por los ciudadanos” (lo subrayado me corresponde).

De la lectura de la disposición antes citada, se aprecia que existe la posibilidad – no siendo ésta la única – de que la ANT recaude valores de multas emitidas por infracciones de

¹⁴ Artículo agregado por artículo 156 de la Ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 512 de 10 de agosto del 2021

¹⁵ Op. Cit.



tránsito, tasas por uso de centros de retención vehiculares, pruebas de alcohocheck, así como cualquier otro ingreso legalmente percibido.

En este sentido, el Capítulo III de la Sección I del COA, que trata sobre los aspectos generales del ejercicio de las competencias, en su artículo 65 define a la competencia como *“la medida en la que la Constitución y la ley habilitan a un órgano para obrar y cumplir sus fines, en razón de la materia, el territorio, el tiempo y el grado”* y sobre el alcance de las competencias atribuidas el inciso primero del artículo 67 ibídem prescribe que *“El ejercicio de las competencias asignadas a los órganos o entidades administrativos incluye, no solo lo expresamente definido en la ley, **sino todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones**”* (el énfasis me corresponde).

Respecto del alcance de la competencia, Julio Alberto Comadira¹⁶ señala que *“una adecuada técnica hermenéutica exige atender no sólo el texto expreso de la norma sino, además, sus componentes razonablemente implícitos, los cuales, a su vez, pueden resultar de una atribución expresa, generadora del poder expresamente implícito, o bien simplemente implícita, determinante de la competencia implícita propiamente dicha”*. Con lo anterior, es pertinente señalar que el contenido del art. 67 del COA es justamente un caso de poder expresamente implícito al señalar que el ejercicio de las competencias incluye también *“todo aquello que sea necesario para el cumplimiento de sus funciones”*.

Adicionalmente, Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández¹⁷ precisan que: *“Es obvio, sin embargo, que este proceso deductivo no legitima por sí mismo ninguna interpretación extensiva, y ni siquiera analógica, de la legalidad como atributiva de poderes a la Administración; tal interpretación extensiva o la aplicación de la analogía están aquí más bien excluidas de principio (...) En ese difícil filo entre una prohibición de extensiones analógicas y una exigencia de coherencia legal se mueve la **doctrina de los poderes inherentes o implícitos, que son, en definitiva, poderes efectivamente atribuidos a la Administración por el ordenamiento aunque no por el componente escrito del mismo**”* (énfasis añadido). Y, respecto de las cláusulas generales de apoderamiento, señalan que: *“es claro que **no se trata en absoluto de una atribución de poderes ilimitados** (...), porque en todos los casos se trata de una acotación de supuestos que no son ellos mismos ilimitados, **sino simplemente imprecisos en su definición previa** (...)”* (énfasis añadido).

Es decir, en ejercicio de las facultades implícitas, la entidad administrativa correspondiente puede ejecutar las actuaciones que, aun sin estar expresamente precisadas, sean necesarias para el cumplimiento de los fines. Ello supone, con todo, el cumplimiento de una serie de requisitos que se resumen en la legitimación, es decir: a) que dichas actuaciones puedan razonablemente vincularse con el ejercicio general de sus competencias y facultades expresamente definidas; b) que sean realmente necesarias o

¹⁶ Los Criterios Para Determinar El Alcance De La Competencia De Los Órganos Y Los Entes Del Estado. Publicado en: VVAA: “Organización administrativa, función pública y dominio público”. Ediciones RAP, Buenos Aires, 2005, p. 41.

¹⁷ “Curso de Derecho Administrativo”, Civitas Ediciones, Madrid, 2001, Tomo I, p. 449 y 451.

13665

MINISTERIO DEL INTERIOR
02187-2025
Página. 11

convenientes para que el órgano o la entidad consigan sus finalidades; y, c) que estas actuaciones no correspondan al ejercicio de competencias o facultades que sí ostentan una regulación específica, pues en tal supuesto, nos encontraríamos con facultades implícitas que prevalecen sobre las explícitamente reguladas.

Al respecto, es pertinente señalar las normas de interpretación legal, entre las que destacan los números 1, 5 y 6 del artículo 3 de la LOGJCC, que establecen los métodos y reglas de interpretación constitucional y ordinaria, mismos que en su orden señalan:

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

(...)

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.

6. Interpretación teleológica. - Las normas jurídicas se entenderán a partir de los fines que persigue el texto normativo”.

De lo anterior se evidencia que: i) para la recaudación de los valores determinados en la LOTTTSV, las entidades competentes en materia de regulación, planificación y control del tránsito pueden ejercer la jurisdicción coactiva conforme a las reglas establecidas en el Código Orgánico Administrativo; ii) de acuerdo con el artículo 67 del COA la Administración Pública tiene facultades atribuidas implícitamente por el ordenamiento jurídico pero que deben ser las razonablemente necesarias para conseguir los fines y sin que invadan la esfera de actuación o competencias que sí se encuentran explícitamente asignadas y reguladas; y, iii) corresponde a la Dirección Nacional de Control de Tránsito y Seguridad Vial la imposición de multas de tránsito – dentro del ámbito de sus competencias –, su recaudación por la vía coactiva y la no forzosa.

3. Pronunciamiento. –

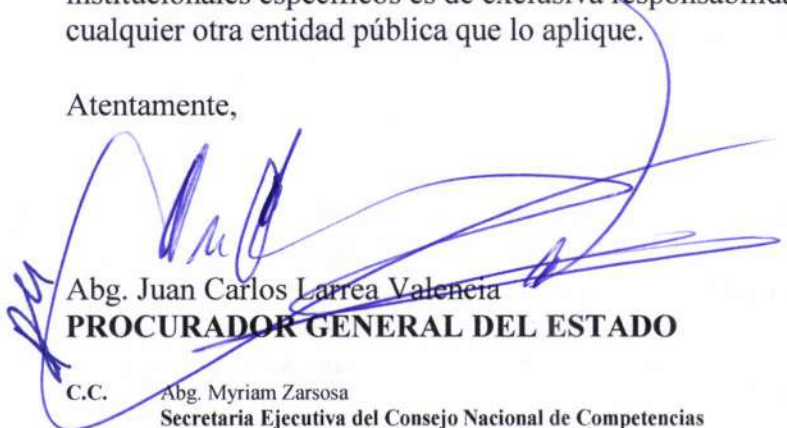
Del análisis jurídico previamente efectuado, y en atención a las consultas planteadas, se concluye que, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 65 y 65 del Código Orgánico Administrativo, y artículo 240A y Disposiciones Generales Cuarta y Cuadragésima Tercera de la LOTTTSV, la Policía Nacional puede realizar directamente la recaudación de valores originados en tasas, multas u otros ingresos derivados del ejercicio de sus atribuciones de control del tránsito – incluyendo las tasas por uso de centros de retención vehiculares, pruebas de alcohocheck –.



Por otra parte, en caso de que la ANT haya realizado la recaudación de valores por concepto de multas por infracciones de tránsito, tasas por uso de centros de retención vehiculares, pruebas de alcohocheck, así como cualquier otro ingreso legalmente percibido, éstos deberán ser transferidos a la Policía Nacional en un término máximo de 15 días contados a partir del pago realizado por los ciudadanos, siempre que el acreedor sea la referida entidad.

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Abg. Myriam Zarsosa
Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Competencias

Oficio N° 13672

Quito D.M., 29 OCT 2025

Ingeniero Agrónomo

Franklin Danilo Palacios Marquez

MINISTRO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA

Quito. -

De mi consideración:

Mediante memorando No. MAGP-MAGP-2025-0690-M, de 6 de octubre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“-1-. Teniendo en cuenta que, conforme al artículo 21 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, las cooperativas están establecidas como organizaciones sin fines de lucro, y que el artículo 24 de la misma Ley define a las cooperativas productivas como aquellas cuyos socios se dedican a actividades agropecuarias, de huertos familiares, pesqueras, artesanales, entre otras, ¿Con base a los artículos citados, al no existir un apartado específico en la Ley para las asociaciones de carácter productivo, y al compartir estas organizaciones los mismos principios y estar reguladas por la misma Ley, todas las organizaciones bajo supervisión de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria son sin fines de lucro?”.

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto a la consulta, contenido en memorando No. MAGP-CGAJ-2025-0410-M, de 6 de octubre de 2025, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (en adelante “MAGP”), citó los artículos 66 numeral 13, 96, 283 y 297 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 104 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas² (en adelante “COPLAFIP”); 1, 21 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario³ (en adelante “LOEPS”); 1 del Reglamento del Artículo 104 del COPLAFIP⁴; 89 del Reglamento General al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁵ (en adelante “RCOPLAFIP”); innumerado a

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

² COPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.306 de 22 de octubre de 2010.

³ LOEPS, publicada en el Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011.

⁴ Reglamento del Artículo 104 del COPLAFIP, publicado en el Registro Oficial No.329 de 26 de noviembre de 2010.

⁵ RCOPLAFIP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 383 de 26 de noviembre de 2014.



continucción del artículo 23 del Reglamento General de la LOEPS⁶ (en adelante “RGLOEPS”); 4 numeral 8, 5 numeral 1, 19 y siguientes de la Resolución No. CSP-2012-001 del Consejo Sectorial de la Producción⁷ de 29 de febrero de 2012 (en adelante “Resolución 001”); 3 del Acuerdo No. SNP-SNP-2021-0006-A⁸, que contiene la *Norma Técnica del Sistema Nacional de Planificación Participativa* (en adelante “Acuerdo 0006”); 8 del Reglamento para el Otorgamiento de la Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales⁹ (en adelante “ROPJOS”); así como también se citó la Resolución No. CSEP-2018-0003 del Consejo Sectorial de la Producción¹⁰ aprobada el 28 de septiembre de 2018 (en adelante “Resolución 003”); y, el Acuerdo Ministerial No. 610¹¹ que contiene el *Instructivo para la Aplicación de la Resolución del Consejo Sectorial de la Producción, Relativa a las Transferencias de Recursos Públicos a Personas Naturales y Jurídicas en el MAGAP* (en adelante “Acuerdo 610”). Con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

“II. ANÁLISIS.

(...) 2.3.- Cooperativas de Producción

(...) *Concordante con el mandato constitucional, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria singulariza a las diferentes clases de organizaciones que conforman los sectores: ‘i) comunitario, ii) asociativo y iii) cooperativista, siendo reguladas según su propia naturaleza, vínculos u objetos específicos, asíI (sic) como su estructura interna de acuerdo a las características de cada una de ellas. Además, enfoca a los actos efectuados por sus miembros [socio] como actos económicos solidarios, como el ejercicio de actividades propias de su objeto social; siendo que estos no constituyen actos comercio o civiles sino actos solidarios.*

*Si bien, la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria en su artículo 21, de manera clara determina que el **sector cooperativo** es el conjunto de cooperativas entendidas como sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado **sin fines de lucro** y de interés social, la citada norma no llega a establecer de manera clara que las organizaciones registradas en la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, persiguen la naturaleza de ser sin fines de lucro, esto por cuanto el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria, prevé que las organizaciones económicas, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización,*

⁶ RLOEPS, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 648 de 27 de febrero de 2012.

⁷ Resolución 001, publicada en el Registro Oficial No. 874 de 18 de enero de 2013.

⁸ Acuerdo 0006, publicada en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 635 de 08 de febrero de 2022.

⁹ ROPJOS, expedido por Decreto Ejecutivo 193, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 109 de 27 de octubre de 2017.

¹⁰ Resolución 003, publicada en el Registro Oficial No. 381 de 04 de diciembre de 2018.

¹¹ Acuerdo 610, publicado en el Registro Oficial no. 880 de 28 de enero de 2013, reformado por Acuerdo Ministerial No. 383 de 26 de agosto de 2013 y Acuerdo Ministerial No. 069 de 11 de abril 2016.

*financiamiento y consumo de bienes y servicios, **para satisfacer necesidades y generar ingresos**, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, por sobre la apropiación, **el lucro** y la acumulación de capital.*

*De acuerdo con el artículo 8 del Reglamento para el Otorgamiento de la Personalidad Jurídica, expedido por Decreto Ejecutivo Nro. 193, en su artículo 8 marca las clases de organizaciones, prescribiendo que las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar se encuentran facultadas para constituir corporaciones y fundaciones con finalidad social y **sin fines de lucro**, en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación, normativa que además de forma clara señala que, las personas jurídicas de derecho privado **con fines de lucro se rigen por el Código Civil, la Ley de Compañías, el Código de Comercio**, bajo esté contexto se considera que las organizaciones registradas en la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, enfocan sus actos en - **actos económicos solidarios**-, y no persiguen actos de comercio o civiles.*

*En línea de lo indicado, los proyectos de inversión ejecutados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, previamente aprobados por el ente rector de planificación, tienen como finalidad fomentar el desarrollo agroproductivo, la mejora competitiva, facilitar la internacionalización de actores productivos; y, de conformidad a lo establecido en el artículo 4 numeral 8 de la Resolución Nro. 001 del Consejo Sectorial de la Producción, están dirigidos al beneficio de personas naturales, micro, pequeñas, medianas empresas y las entidades y **personas de la economía popular y solidaria**" (el énfasis y subrayado corresponden al texto original).*

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 13408, de 7 de octubre de 2025, este organismo solicitó a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (en adelante "SEPS") que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta. Dicho requerimiento fue atendido por la Superintendente de Economía Popular y Solidaria mediante oficios No. SEPS-SGD-2025-30578-OF y No. SEPS-SGD-2025-30579-OF, de 8 de octubre de 2025, ingresados en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 13 del mismo mes y año.

El criterio jurídico institucional de la SEPS, además de las normas invocadas por la entidad consultante, citó los artículos 213 y 226 de la CRE; 3, 9 y 14 del Código Orgánico Administrativo¹² (en adelante "COA"); 8, 18, 24, 146 primer inciso, 147 letra a) y 151 letra e) de la LOEPS; 153 del RGLOEPS, con fundamento en los cuales concluyó:

*"De la interpretación sistemática de las disposiciones citadas, se observa que **tanto las asociaciones como las cooperativas pertenecen al mismo marco jurídico y axiológico de la economía popular y solidaria**, aunque presentan diferencias en su estructura y régimen interno. Mientras las cooperativas cuentan con personalidad jurídica de derecho privado sin fines de lucro y de interés social,*

¹² COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.31 de 07 de julio de 2017.



las asociaciones, si bien pueden desarrollar actividades productivas o de servicios, lo hacen en el marco de los 'actos económicos solidarios' y bajo principios de cooperación y reciprocidad.

Sin embargo, se ha de considerar que el artículo innumerado a continuación del 23, del Reglamento General a la LOEPS complementa este entendimiento al establecer que:

'(...) A las asociaciones se aplicarán de manera supletoria las disposiciones que regulan al sector cooperativo, considerando las características y naturaleza propias del sector asociativo (...).'

En consecuencia, al ser aplicables las disposiciones del sector cooperativo de manera supletoria a las asociaciones, se concluye que estas también responden a una naturaleza sin fines de lucro, en tanto persiguen la satisfacción de necesidades colectivas y el fortalecimiento.

Es así que el principio de 'privilegiar al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de la actividad económica', previsto en el artículo 1 de la LOEPS, constituye el eje de la economía popular y solidaria. En este sentido, colocar al ser humano por encima del lucro significa que toda ganancia o ingreso generado por las asociaciones o cooperativas debe destinarse al 'beneficio de sus socios, al fortalecimiento de la organización y al cumplimiento de sus fines sociales y productivos', y no a la distribución de utilidades con fines especulativos o mercantiles.

*Así, las asociaciones, al igual que las cooperativas, **no persiguen el lucro como fin**, sino que buscan la sostenibilidad económica de sus actividades y la satisfacción de las necesidades de sus miembros, conforme a los principios de solidaridad, cooperación, equidad y autogestión que caracterizan al sistema económico social y solidario.*

*Cabe señalar que el **carácter no lucrativo** de las asociaciones y organizaciones que integran el sector de la **economía popular y solidaria** no constituye una condición reciente o derivada de reformas normativas actuales, sino una **nota esencial y permanente** que ha acompañado su naturaleza jurídica desde su concepción.*

*En virtud de lo expuesto, esta Superintendencia concluye que **todas las organizaciones sujetas al control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria se enmarcan en el sistema económico social y solidario**, conforme lo disponen la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.*

Además, tanto las cooperativas como las asociaciones que pertenecen a la economía popular y solidaria, comparten los mismos principios y finalidades

*sociales y económicas, y por tanto **no tienen fines de lucro**, entendiendo el lucro como la apropiación individual de utilidades, y la naturaleza económica de estas organizaciones se orienta al fortalecimiento colectivo, la satisfacción de necesidades y el buen vivir de sus integrantes, **por sobre la acumulación o apropiación de capital.***

En consecuencia, las asociaciones de carácter productivo, al igual que las cooperativas, deben considerarse organizaciones sin fines de lucro, en virtud de su pertenencia a la economía popular y solidaria" (énfasis y subrayado corresponden al texto original).

De lo expuesto se desprende que tanto el informe jurídico del MAGP como el criterio institucional de la SEPS coinciden en que las cooperativas y asociaciones que integran la economía popular y solidaria comparten los mismos principios y finalidades sociales y económicas y no tienen finalidad de lucro. Estas organizaciones desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios orientados a satisfacer necesidades sobre la base de relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad.

El MAGP destaca que las organizaciones que enfocan sus actos en "*actos económicos solidarios*", y no persiguen actos de comercio o civiles, deben registrarse en la SEPS. Además, resalta que las personas naturales y jurídicas con capacidad civil para contratar pueden constituir corporaciones y fundaciones con finalidad social y sin fines de lucro, en ejercicio del derecho constitucional de libre asociación.

Por su parte, la SEPS reafirma que todas las organizaciones sujetas a su control se enmarcan en el sistema económico social y solidario, conforme lo disponen la CRE y la LOEPS; en consecuencia, las asociaciones y cooperativas de carácter productivo deben considerarse organizaciones sin fines de lucro, en virtud de su pertenencia a la economía popular y solidaria.

2.- Análisis. -

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado en su consulta, el presente análisis se estructura en los siguientes puntos: *i)* La economía popular y solidaria, y la SEPS como su órgano de control; y, *ii)* Las organizaciones de la economía popular y solidaria, su naturaleza y clases.

2.1. La economía popular y solidaria y la SEPS como su órgano de control. -

Conforme al 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 consagra el derecho a la seguridad jurídica, que se garantiza mediante la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas, aplicadas por autoridades competentes.



Por su parte, el artículo 283 de la CRE dispone que *“El sistema económico es social y solidario; reconoce al ser humano como sujeto y fin; propende a una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado, en armonía con la naturaleza”*, teniendo como objetivo *“garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que posibiliten el buen vivir”*.

El segundo inciso del mismo artículo determina que el sistema económico se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria; y que *“La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios”*.

En correspondencia, el artículo 1 de la LOEPS define a la economía popular y solidaria como una *“forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad”*, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.

El artículo 5 ibidem establece que los actos que efectúan las organizaciones comprendidas en esta ley con sus miembros, denominados socios, dentro del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, *“no constituyen actos de comercio o civiles sino actos solidarios y se sujetarán a la presente Ley”*, considerando que el trabajo que realizan los socios en su organización no genera relación laboral de dependencia, pues estos *“son de naturaleza solidaria”*.

Respecto del control de dichas organizaciones, el artículo 146 de la LOEPS establece que *“el control de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario estará a cargo de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria”*, organismo técnico con jurisdicción nacional, personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera, y jurisdicción coactiva. Adicionalmente, la SEPS posee la *“facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales”*.

Concordante, el artículo 153 del RGLOEPS prescribe que el control es la potestad asignada a la SEPS para *“vigilar el cumplimiento de la ley, este reglamento y las regulaciones, en el ejercicio de las actividades económicas y sociales, por parte de las organizaciones sujetas a la misma”*, debiendo ejercerlo de forma objetiva, profesional e independiente.

De igual modo, el artículo 147 letras a) y c) de la LOEPS, contempla las siguientes atribuciones de la SEPS:

"a) Ejercer el control y la supervisión de las actividades administrativas y económicas de las asociaciones y cooperativas; y de las organizaciones de la sociedad civil, fundaciones, corporaciones o cualquier otra forma de organización social nacionales y extranjeras, legalmente constituidas, que manejen recursos financieros en el territorio nacional.

c) Otorgar personalidad jurídica a las organizaciones sujetas a esta Ley y disponer su registro, absteniéndose de imponer estatutos tipo o únicos y disponiendo su reforma, exclusivamente, sobre las disposiciones violatorias de las normas legales o reglamentarias" (énfasis añadido).

El artículo 147.1 ibidem dispone que, para ejercer el control y con fines estadísticos, las personas y organizaciones registradas ante la entidad competente deberán presentar a la SEPS información periódica sobre *"la situación económica y de gestión y cualquier otra información inherente al uso de los beneficios otorgados por el Estado, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento de la presente Ley y la SEPS"* (énfasis añadido).

De lo manifestado se observa que: i) la economía popular y solidaria se basa en la solidaridad, cooperación y reciprocidad; ii) sus integrantes organizan y desarrollan actividades de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, orientadas al buen vivir y no al lucro; iii) la economía popular y solidaria incluye a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios y los actos que efectúan esas organizaciones no constituyen actos de comercio o civiles sino actos solidarios y se sujetan a la LOEPS; iv) el control de este sistema corresponde a la SEPS, que ejerce sus atribuciones con autonomía, objetividad e independencia; iv) las personas y organizaciones sujetas a su supervisión deben remitir información periódica relacionada con su gestión y con el uso de los beneficios otorgados por el Estado.

2.2. Organizaciones de la economía popular y solidaria, naturaleza y clases. -

El artículo 66 numeral 13 de la CRE reconoce y garantiza a las personas: *"El derecho a asociarse, reunirse y manifestarse en forma libre y voluntaria"*. En virtud de este derecho, y dado que la economía popular y solidaria se sustenta en la organización y asociación colectiva, el artículo 2 de la LOEPS establece que la Ley se aplica a *"todas las personas naturales y jurídicas, y demás formas de organización que, de acuerdo con la Constitución, conforman la economía popular y solidaria y el sector Financiero Popular y Solidario; y, las instituciones públicas encargadas de la rectoría, regulación, control, fortalecimiento, promoción y acompañamiento"*. Esta disposición es extensiva a las fundaciones, corporaciones y otras organizaciones no gubernamentales, nacionales o extranjeras, que manejen recursos financieros en el territorio nacional.

En concordancia, el artículo 8 ibídem determina las formas de organización que integran la economía popular solidaria: *"las organizaciones conformadas en los Sectores Comunitarios, Asociativos y Cooperativistas, así como también las Unidades Económicas Populares"*, así como también las *"Organizaciones de la sociedad civil,*

fundaciones, corporaciones o cualquier otra forma de organización social nacionales y extranjeras, legalmente constituidas, que manejen recursos financieros en el territorio nacional". Estas organizaciones deben inscribirse en el Registro Público a cargo del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (en adelante, "IEPS"), requisito indispensable para acceder a los beneficios previstos en la Ley, de acuerdo con el artículo 6 ibídem.

A su vez, el artículo 9 de la LOEPS dispone que *"Las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria se constituirán como personas jurídicas, previo el cumplimiento de los requisitos que contemplará el Reglamento de la presente Ley"*. La personalidad jurídica se otorga mediante acto administrativo del Superintendente y se inscribe en el Registro Público respectivo. La personalidad jurídica otorgada a las organizaciones amparadas por la ley, les confiere la *"capacidad legal para adquirir derechos, contraer obligaciones y acceder a los beneficios que la ley les concede, en el ejercicio de las actividades de su objeto social"*, conforme lo prevé el artículo 11 del RGLOEPS.

El artículo 10 del RGLOEPS atribuye al IEPS la facultad de *"determinar la forma y los requisitos a través de los cuales los emprendimientos personales, familiares o domésticos se inscribirán en el Registro Público"*, y también establecerá la periodicidad con la que se verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos.

En armonía con lo anterior, el artículo 12 de la LOEPS señala que *"las personas y organizaciones registradas presentarán a la Superintendencia, información periódica relacionada con la situación económica y de gestión, de acuerdo con lo que disponga el Reglamento de la presente Ley y cualquier otra información inherente al uso de los beneficios otorgados por el Estado"*.

El Título II de la LOEPS regula las formas de organización de la economía popular y solidaria en tres sectores: Organizaciones del Sector Comunitario, Organizaciones del Sector Asociativo y Organizaciones del Sector Cooperativo.

En relación con las Organizaciones del Sector Asociativo, el artículo 18 de la LOEPS las define en los siguientes términos:

"Sector Asociativo.- Es el conjunto de asociaciones constituidas por personas naturales, con actividades económicas productivas o de servicios, similares o complementarias, con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios, auto abastecerse de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes, o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada bajo los principios de la presente Ley.

Se podrán constituir asociaciones en cualquiera de las actividades económicas, con excepción de vivienda, ahorro y crédito, transportes y trabajo asociado, siempre dentro de los límites de crecimiento fijados en el Reglamento de la presente Ley, superados los cuales, deberán transformarse, obligatoriamente, en

cooperativas.

En función del número de asociados, los órganos directivos y de control, podrán ser unipersonales” (énfasis añadido).

La forma de gobierno y administración interna de las organizaciones del sector asociativo, constan en el estatuto de cada organización que debe contemplar la existencia de “*un órgano de gobierno, como máxima autoridad interna; un órgano directivo; un órgano de control social interno, un administrador*”, los cuales son elegidos por mayoría absoluta de sus asociados presentes, en votación secreta y sujetos a rendición de cuentas, alternabilidad y revocatoria del mandato, según lo previsto en el artículo 19 de la LOEPS.

Asimismo, de acuerdo con el numeral 6 del artículo 20 ibídem, la SEPS podrá “*disponer la transformación de una asociación en cooperativa, por haber cumplido las condiciones previstas para ello, o a solicitud de la asociación, resuelta por, al menos el 50% de sus integrantes*”.

Por su parte, el artículo 21 de la LOEPS define al sector cooperativo como “*el conjunto de cooperativas entendidas como sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado sin fines de lucro y de interés social*”, que, en su actividad y relaciones, se sujetarán a los principios establecidos en esa Ley, a los valores y principios universales del cooperativismo y a las prácticas de buen gobierno cooperativo (énfasis añadido).

El artículo 23 ibídem clasifica las cooperativas en los siguientes grupos: “*producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito y servicios*”; y, cada grupo se puede organizar en diferentes clases de cooperativas, de conformidad con la clasificación y disposiciones que se establezcan en el Reglamento de la LOEPS. El artículo 24 precisa que las cooperativas de producción son aquellas en las que “*sus socios se dedican personalmente a actividades productivas lícitas, en una sociedad de propiedad colectiva y manejada en común, tales como: agropecuarias, huertos familiares, pesqueras, artesanales, industriales, textiles*”; agregando que no menos del 75% del volumen de negocio deberá ser realizado por sus socios.

A nivel reglamentario, el artículo innumerado a continuación del artículo 23 del RGLOEPS¹³ dispone que “*A las asociaciones se aplicarán de manera supletoria las disposiciones que regulan al sector cooperativo, considerando las características y naturaleza propias del sector asociativo*” (énfasis añadido).

Agrega el artículo 136 del RGLOEPS que las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, “*para acceder a los beneficios que les otorgue la legislación nacional, acreditarán su inscripción en el Registro Público correspondiente y adjuntarán una*

¹³ Artículo agregado por artículo 7 de Decreto Ejecutivo No. 679, publicado en Registro Oficial No. 521 de 12 de junio del 2015.



certificación de encontrarse activas y en cumplimiento de sus obligaciones, obtenida en la Superintendencia” (énfasis añadido). Por otra parte, la SEPS puede suspender los beneficios contemplados en la ley *“cuando la organización comunitaria, asociación EPS o cooperativa, se encuentre haciendo uso indebido de dichos beneficios”*, según lo prevé el artículo 137 ibídem.

Finalmente, el artículo 80 de la LOEPS, respecto de la aplicación de normas supletorias, establece que, *“Las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro, en lo no previsto en este Capítulo, se regirán en lo que corresponda según su naturaleza por las disposiciones establecidas en el Título II de la presente Ley; con excepción de la intervención que será solo para las cooperativas de ahorro y crédito” (énfasis añadido).*

De lo expuesto se desprende que: i) las organizaciones que conforman la economía popular y solidaria se rigen por la LOEPS; ii) este sistema está integrado por los sectores comunitario, asociativo y cooperativo, entre otros; iii) las organizaciones de la economía popular y solidaria, previo el cumplimiento de los requisitos del RGLOEPS, se constituyen como personas jurídicas; iv) la personalidad jurídica se otorga mediante acto administrativo de la SEPS y se inscribe en el registro público respectivo; el referido acto les confiere la capacidad legal para adquirir derechos, contraer obligaciones y acceder a los beneficios que concede la ley, siempre que se encuentren activas y al día en el cumplimiento de sus obligaciones; v) constituyen organizaciones del sector asociativo aquellas asociaciones conformadas por personas naturales, con actividades económicas productivas o de servicios, con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos, en forma solidaria y auto gestionada bajo los principios de la LOEPS; y, vi) las normas aplicables al sector cooperativo se aplican supletoriamente a las asociaciones, considerando su naturaleza y fines comunes.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 2, 6, 8, 9, 18 y 24 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, en concordancia con los artículos 10, 11, innumerado a continuación del artículo 23 y 136 del Reglamento General de dicha Ley, las organizaciones que integran la economía popular y solidaria, como las de los sectores comunitario, asociativo y cooperativo, que se constituyan de acuerdo con las normas citadas y cumplan los requisitos exigidos, son organizaciones con personalidad jurídica de derecho privado, sin fines de lucro y de interés social, sujetas a la supervisión y control de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; carácter que se extiende a las asociaciones de carácter productivo, en tanto comparten los mismos principios, finalidades y marco normativo de las cooperativas, conforme a la aplicación supletoria de las disposiciones del sector cooperativo prevista en el artículo innumerado a continuación del artículo 23 del Reglamento General.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos

institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia

PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C.: Mtr. Christina Ivonne Murillo Navarrete
Superintendente de Economía Popular y Solidaria

Oficio N° 13688

Quito, D.M., 29 OCT 2025

Señor
Aquiles Álvarez Henríquez
ALCALDE
GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN
GUAYAQUIL
Guayaquil. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. AG-AAA-2025-04287, de 1 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 4 del mismo mes y año, se reformularon las consultas planteadas en el oficio No. AG-AAA-2025-02653, de 19 de mayo de 2025, ingresado el 15 de julio de 2025, en los siguientes términos:

“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?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del informe jurídico No. DAJ-2025-5385, de 1 de agosto de 2025, suscrito por el Procurador Síndico Municipal del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Guayaquil (en adelante, “GADM Guayaquil”), citó como fundamento jurídico los artículos 423, 424 y 460 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización¹ (en adelante, “COOTAD”); y, el artículo 17 de la Resolución No.

¹COOTAD, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.



006-CTUGS-2020 del Pleno del Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo² (en adelante, “RCTUGS”). Con base en dichas disposiciones, el GADM Guayaquil concluyó:

“En virtud a lo antes indicado, esta Procuraduría Sindica Municipal, considera que la titularización de asentamientos humanos consolidados en terrenos ACM es jurídicamente viable de forma excepcional, siempre que se constate la pérdida de uso público y se obtenga resolución del Concejo Municipal que apruebe el cambio de categoría conforme al artículo 423 del COOTAD.

La entrega en comodato de terrenos ACM a favor de entidades públicas es procedente, siempre que se garantice su uso social y se respete su naturaleza de bien público.

(...)

En consecuencia, es criterio de esta Procuraduría Sindica Municipal que, bajo condiciones excepcionales y cumpliendo los procedimientos legales previstos, podría viabilizarse tanto la titularización como el comodato de terrenos ACM, sujeto siempre a análisis técnico-jurídico específico y aprobación del Concejo Municipal.”

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios Nos. 12646 y 12647, de 7 de agosto de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante, “AME”) y a la Superintendencia de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (en adelante, “SOT”) que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de las consultas. Por otra parte, con oficio No. 12819, de 25 de agosto de 2025, esta Procuraduría insistió a la AME para que atienda el requerimiento sin que, hasta la presente fecha, se haya recibido respuesta.

En este sentido, la SOT atendió el requerimiento a través del oficio No. SOT-CGAJ-2025-0013-O, de 21 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional el día siguiente, al cual se adjuntó el informe jurídico No. CGAJ-DAJU-IJ-2025-023.

Dicho informe, además de las normas referidas por la entidad consultante, citó los artículos 31, 213, 226, 227, 233, 264 numerales 1 y 2, 276 numeral 6 y 415 de la CRE; 5, 54 letras a), f) y m), 55 letras a) y b), 57 letras a), b), c) y d), 146, 458 y Disposición General Décimo Cuarta del COOTAD; 32, 75, 76, 90, 91, 95, 96, 98, 106, 107 y 108 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión de Suelo (en adelante, “LOOTUGS”); 5, 13 letras a), b) y f), 31, 33, 37, 38, 65 y Disposición Transitoria Cuarta del Reglamento a la LOOTUGS³ (en adelante, “RLOOTUGS”); 4, 8, 10, 12, 13, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34 y Disposiciones Generales Primera, Segunda,

²RCTUGS, publicada en el Registro Oficial No. 302 de 2 de octubre de 2020.

³RLOOTUGS, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 680, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 460 de 3 de abril de 2019; última reforma publicada el 6 de noviembre de 2024.

Tercera, Cuarta y Quinta de la Resolución No. 006-CTUGS-2020⁴, de 28 de febrero de 2020, emitida por el Consejo Técnico de Uso y Gestión del Suelo. Con base en este marco normativo, la SOT expuso y concluyó lo siguiente:

“4. CONCLUSIÓN. –

(...)

- *Los GAD, al ostentar competencias exclusivas en materia de ordenamiento y control del suelo, tienen la obligación de prevenir y sancionar ocupaciones irregulares, adoptando medidas inmediatas frente a invasiones en terrenos públicos o privados. La Constitución y el COOTAD no conciben esta función como optativa, sino como un deber que asegura la efectividad de la planificación territorial. La inacción o permisividad municipal puede dar lugar a la consolidación de asentamientos en áreas destinadas a uso público, comprometiendo el acceso equitativo a servicios, equipamientos y espacios comunitarios. (...)*
- *Las Áreas Cedidas al Municipio (ACM) cumplen una función esencial en la estructura urbana, ya que están destinadas a equipamientos, áreas verdes y espacios comunitarios. Su naturaleza de bienes de dominio público impide su desafectación automática o el cambio arbitrario de uso, ya que fueron creadas para garantizar el bienestar colectivo y la sostenibilidad de la planificación urbana. La ocupación irregular o la pérdida de su destinación compromete la calidad de vida de la población y vulnera la función social de la propiedad. En este contexto, tanto los GAD como la SOT deben velar por la preservación y protección de estas áreas, asegurando que cualquier decisión sobre su gestión se adopte con respaldo en la normativa, en coherencia con la planificación territorial y bajo el principio de beneficio colectivo.*
- *La consulta sobre la posibilidad de otorgar en comodato terrenos clasificados como ACM revela que esta figura puede llegar a ser procedente únicamente en circunstancias excepcionales y bajo estrictas condiciones. Conforme al artículo 460 del COOTAD, el comodato debe destinarse exclusivamente a fines sociales o ambientales, garantizando que el bien sea repotenciado y conserve la armonía con la finalidad para la cual fue creado o cedido al municipio. La SOT, en su rol de control, no sustituye la decisión de los GAD, pero sí verifica que la medida esté debidamente motivada, documentada y alineada con los planes de ordenamiento territorial. En consecuencia, el comodato no puede interpretarse como una cesión que desnaturalice la esencia de bien público, sino como un mecanismo complementario de gestión que fortalezca su*

⁴ Resolución No. 006-CTUGS-2020, publicada en el Registro Oficial No. 320 de 2 de octubre de 2020.

fel

vocación colectiva y preserve la finalidad social y ambiental de estos espacios”.

El GADM Guayaquil considera viable, de forma excepcional, la titularización de asentamientos humanos consolidados en terrenos Áreas Cedidas al Municipio (en adelante, “ACM”), previa constatación de la pérdida de uso público y mediante resolución del Concejo Municipal que apruebe el cambio de categoría; además, estima procedente la entrega en comodato de dichos terrenos a entidades públicas, siempre que se garantice su uso social y se respete su carácter de bien público. Por su parte, la SOT sostiene que las ACM cumplen una función esencial en la estructura urbana y su naturaleza de bienes de dominio público impide la desafectación automática o el cambio arbitrario de uso, al haber sido creadas para garantizar el bienestar colectivo y la sostenibilidad territorial. Cualquier decisión en contrario – como la titularización o el comodato – requiere una evaluación previa, integral y técnica, respaldada en informes jurídicos y de planificación, y adoptada únicamente bajo circunstancias excepcionales y con fines sociales o ambientales debidamente acreditados.

2.- Análisis:

Para facilitar el estudio de la consulta planteada, el análisis abordará los siguientes puntos: i) bienes de dominio público y privado de los gobiernos autónomos descentralizados; ii) áreas cedidas al Municipio y cambio de categoría de bienes; iii) regularización de asentamientos humanos consolidados; y, iv) comodato de bienes a favor de entidades del sector público.

2.1. Bienes de dominio público y privado de los gobiernos autónomos descentralizados. -

El artículo 604⁵ del Código Civil (en adelante “CC”) dispone que se denominan bienes nacionales “*aquellos cuyo dominio pertenece a la Nación toda*” y se clasifican en: i) bienes nacionales de uso público o bienes públicos, si su uso pertenece a todos los habitantes, como el caso de las calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, entre otros; y, ii) bienes fiscales, cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes.

De conformidad con el artículo 414 del COOTAD, el patrimonio de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (en adelante, “GAD”) está constituido por “*los bienes muebles e inmuebles que se determinen en la ley de creación. los que adquieran en el futuro a cualquier título, las herencias, legados y donaciones realizadas a su favor, así como, los recursos que provengan de los ingresos propios y de las asignaciones del presupuesto general del Estado*”.

⁵ CC, Codificación publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005; última reforma publicada el 13 de marzo de 2025.

Por su parte, el artículo 415 del COOTAD establece que los bienes de los GAD se dividen en *“bienes del dominio privado y bienes del dominio público”*; éstos últimos se subdividen en *“bienes de uso público y bienes afectados al servicio público”*.

En concordancia con ello, el artículo 417 ibídem define a los bienes de uso público como aquellos *“cuyo uso por los particulares es directo y general, en forma gratuita”*, sin perjuicio de que puedan ser objeto de utilización exclusiva y temporal mediante el pago de una regalía. La norma, además, incorpora una clasificación que incluye, entre otros: *“h) Los demás bienes que en razón de su uso o destino cumplen una función semejante a los citados en los literales precedentes, y los demás que ponga el Estado bajo el dominio de los gobiernos autónomos descentralizados”*.

A su vez, el artículo 418 del COOTAD determina que son bienes afectados al servicio público los *“que se han adscrito administrativamente a un servicio público de competencia del gobierno autónomo descentralizado o que se han adquirido o construido para tal efecto”*, precisando que, cuando estos bienes tengan precio o sean susceptibles de avalúo, *“figurarán en el activo del balance del gobierno autónomo descentralizado o de la respectiva empresa responsable del servicio”*.

Por otro lado, el artículo 419 del mismo cuerpo normativo define a los bienes de dominio privado como aquellos *“que no están destinados a la prestación directa de un servicio público, sino a la producción de recursos o bienes para la financiación de los servicios de los gobiernos autónomos descentralizados. Estos bienes serán administrados en condiciones económicas de mercado, conforme a los principios de derecho privado”*.

Así, la norma enlista los siguientes bienes de dominio privado:

- “a) Los inmuebles que no forman parte del dominio público;*
- b) Los bienes del activo de las empresas de los gobiernos autónomos descentralizados que no prestan los servicios de su competencia;*
- c) Los bienes mostrencos situados dentro de las respectivas circunscripciones territoriales; y,*
- d) Las inversiones financieras directas del gobierno autónomo descentralizado que no estén formando parte de una empresa de servicio público, como acciones, cédulas, bonos y otros títulos financieros”*.

Conforme a lo expuesto, se concluye que: *i) constituyen patrimonio de los GAD los bienes muebles e inmuebles determinados en su ley de creación, los que adquieran a cualquier título, las herencias, legados y donaciones efectuadas a su favor, así como los recursos provenientes de ingresos propios y de asignaciones del Presupuesto General del Estado; ii) los bienes del dominio público se caracterizan por su afectación a la prestación de servicios públicos de competencia del GAD, siendo inalienables, inembargables e imprescriptibles, careciendo de validez jurídica cualquier acto, pacto o sentencia que contravenga esta naturaleza; iii) los bienes de uso público están fuera del comercio y su*



uso es gratuito, sin perjuicio de su utilización exclusiva y temporal mediante el pago de una regalía; iv) los bienes afectados al servicio público son aquellos adscritos administrativamente a un servicio público de competencia del GAD o que se han adquirido o construido para tal efecto; y, v) los bienes de dominio privado están destinados a la generación de recursos o bienes para la financiación de los servicios del GAD.

2.2. Áreas cedidas al Municipio y cambio de categoría de bienes. -

De conformidad con los artículos 238 y 240 de la CRE, los GAD gozan de “autonomía política, administrativa y financiera”, y tienen “facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”. Asimismo, el artículo 264 de la CRE establece, entre otras, las siguientes competencias exclusivas:

- “1. Planificar el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural.
2. Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo.
3. Planificar, construir y mantener la vialidad urbana.”

En concordancia con lo anterior, los literales a), b) e i) del artículo 55 del COOTAD determinan, entre otras, las siguientes competencias exclusivas de los GADM:

- “a) Planificar, junto con otras instituciones del sector público y actores de la sociedad, el desarrollo cantonal y formular los correspondientes planes de ordenamiento territorial, de manera articulada con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, con el fin de regular el uso y la ocupación del suelo urbano y rural, en el marco de la interculturalidad y plurinacionalidad y el respeto a la diversidad;
- b) Ejercer el control sobre el uso y ocupación del suelo en el cantón;
- (...)
- i) Elaborar y administrar los catastros inmobiliarios urbanos y rurales;”.

El artículo 56 del COOTAD establece que “El concejo municipal es el órgano de legislación y fiscalización del gobierno autónomo descentralizado municipal. Estará integrado por el alcalde o alcaldesa, que lo presidirá con voto dirimente, y por los concejales o concejales elegidos por votación popular (...)”. A su vez, el artículo 57 del mismo cuerpo normativo dispone prevé las siguientes atribuciones del concejo:

- “(...) d) Expedir acuerdos o resoluciones, en el ámbito de competencia del gobierno autónomo descentralizado municipal, para regular temas institucionales específicos o reconocer derechos particulares;

(...) t) Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del alcalde o alcaldesa;

x) Regular y controlar, mediante la normativa cantonal correspondiente, el uso del suelo en el territorio del cantón, de conformidad con las leyes sobre la materia, y establecer el régimen urbanístico de la tierra; (...).

En el contexto de la presente consulta, el artículo 424 del COOTAD dispone:

“En las subdivisiones y fraccionamientos sujetos o derivados de una autorización administrativa de urbanización, el urbanizador deberá realizar las obras de urbanización, habilitación de vías, áreas verdes y comunitarias, y dichas áreas deberán ser entregadas, por una sola vez, en forma de cesión gratuita y obligatoria al Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano como bienes de dominio y uso público.

Se entregará como mínimo el quince por ciento (15%) calculado del área útil urbanizable del terreno o predio a urbanizar en calidad de áreas verdes y equipamiento comunitario, de acuerdo a lo establecido por la planificación municipal, destinando exclusivamente para áreas verdes al menos el cincuenta por ciento de la superficie entregada. Se exceptúan de esta entrega, las tierras rurales que se fraccionen con fines de partición hereditaria, donación o venta; siempre y cuando no se destinen para urbanización y lotización.

La entrega de áreas verdes, comunitarias y de vías no excederá del treinta y cinco por ciento (35%) del área útil urbanizable del terreno o predio.

(...)

En las áreas consolidadas, los bienes de dominio y uso público destinados a áreas verdes, podrán ser cambiados de categoría exclusivamente a favor de instituciones públicas para consolidar y construir equipamientos públicos de conformidad con lo que establezca en su normativa el Gobierno Autónomo Descentralizado. La institución pública beneficiaria tendrá la obligación de compensar el equivalente al valor del bien que recibe, en base al avalúo realizado por el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano” (énfasis añadido).

Por tanto, los espacios clasificados como ACM tienen su origen en la obligación legal impuesta al urbanizador que debe ceder de manera gratuita una proporción del suelo destinado a vías, áreas verdes y equipamientos comunitarios, con el propósito de garantizar el acceso de la población a espacios públicos que materialicen el principio de función social y ambiental de la propiedad, en armonía con la planificación territorial.



En consecuencia, las ACM constituyen bienes de dominio y uso público, cuya administración corresponde al GADM respectivo, el cual debe preservar su finalidad pública y garantizar que dichos espacios continúen cumpliendo su rol dentro del ordenamiento urbano y territorial. El incumplimiento de este deber podría implicar la vulneración de los objetivos de planificación, así como de los derechos colectivos vinculados al acceso equitativo a servicios, equipamientos y espacios públicos.

El inciso final del artículo 424 citado establece, además, una distinción específica respecto de las áreas consolidadas en las cuales los bienes de dominio y uso público destinados a áreas verdes pueden cambiar de categoría únicamente a favor de instituciones públicas, con el fin de consolidar y construir equipamientos públicos, según la normativa del GADM correspondiente. En estos casos, la entidad beneficiaria debe compensar el valor del bien recibido, de acuerdo con el avalúo efectuado por el GADM municipal o metropolitano.

Por su parte, el artículo 423 del COOTAD, materia también de las consultas, regula el cambio de categoría de bienes y determina que *“Los bienes de cualquiera de las categorías establecidas en este Código, pueden pasar a otra de las mismas, previa resolución del órgano de legislación del gobierno autónomo descentralizado con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros”*.

En su segundo inciso dicha norma prescribe:

“Los bienes de dominio público de uso público podrán pasar a la categoría de adscrito al servicio público, y solo excepcionalmente a la categoría de bienes de dominio privado, salvo las quebradas con sus taludes y franjas de protección, los esteros y los ríos con sus lechos y sus zonas de remanso y protección; parques, canchas, zonas de reserva e instalaciones que se encuentren al servicio directo de la comunidad” (énfasis añadido).

De las normas citadas se desprende que: i) constituyen competencias exclusivas de los GADM la planificación del desarrollo cantonal, la formulación y ejecución de planes de ordenamiento territorial articulados con la planificación nacional, regional, provincial y parroquial, así como el control del uso y ocupación del suelo y la administración de los catastros urbanos y rurales; ii) el Consejo Municipal es el órgano de legislación y fiscalización de los GADM que, además, tiene la atribución de aprobar y resolver el cambio de categoría de los bienes que conforman su patrimonio; iii) las ACM son bienes de dominio y uso público, pues su origen nace de una obligación legal que dispone que, en las subdivisiones y fraccionamientos sujetos o derivados de una autorización administrativa de urbanización, el urbanizador deberá realizar las obras de urbanización, habilitación de vías, áreas verdes y comunitarias, que deberán ser entregadas por una sola vez, en forma de cesión gratuita y obligatoria a los GADM como bienes de tal categoría; y, iv) en las áreas consolidadas, los bienes de dominio y uso público destinados a áreas verdes pueden ser cambiados de categoría únicamente a favor de instituciones públicas,

con el fin de consolidar o construir equipamientos públicos, de acuerdo con la normativa del respectivo GADM, debiendo la institución beneficiaria compensar el equivalente al valor del bien, según el avalúo municipal o metropolitano.

2.3. Regularización de asentamientos humanos consolidados. -

Como se analizó en el primer acápite, los GADM tienen la responsabilidad de planificar y determinar el uso y manejo del suelo en el cantón. En este contexto, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 74 de la LOOTUGS, se entiende por asentamiento de hecho:

“(...) aquel asentamiento humano caracterizado por una forma de ocupación del territorio que no ha considerado el planeamiento urbanístico municipal o metropolitano establecido, o que se encuentra en zona de riesgo, y que presenta inseguridad jurídica respecto a la tenencia del suelo, precariedad en la vivienda y déficit de infraestructura y servicios básicos.”

De lo anterior se desprende que, a diferencia de los asentamientos formalmente planificados, un asentamiento humano de hecho o irregular surge sin observar la planificación ni las ordenanzas municipales, constituyendo una forma de ocupación del territorio contraria a los usos de suelo permitidos o en zonas no aptas para tales fines.

En contraposición, la regularización legal u ordinaria se refiere al proceso ejecutado dentro del marco de la planificación urbanística, según lo establece el artículo 76 de la LOOTUGS:

“Los Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales o metropolitanos, en el plan de uso y gestión de suelo, determinarán zonas que deban ser objeto de un proceso de regularización física y legal de forma prioritaria, en cumplimiento de la función social y ambiental de la propiedad. Para ello, se contará previamente con un diagnóstico integral que establezca la identificación de los beneficiarios, la capacidad de integración urbana del asentamiento humano, la ausencia de riesgos para la publicación y el respeto al patrimonio natural y cultural, de conformidad con la legislación vigente. Esta declaratoria se realizará en el componente urbanístico del plan de uso y gestión de suelo.

(...)

La declaratoria de regularización prioritaria implica el inicio del proceso de reconocimiento de derechos o de la tenencia del suelo a favor de los beneficiarios identificados dentro de la zona, a través del derecho de superficie o de los mecanismos jurídicos contemplados en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización para la regularización de asentamientos humanos de hecho. Para tales efectos, los Gobiernos Autónomos



Descentralizados municipales y metropolitanos gestionarán de forma expedita los trámites y procesos correspondientes.

Para resolver la situación de los asentamientos de hecho que no cumplan con los parámetros de integración urbana, que presenten riesgos para la población, o que se localicen sobre áreas declaradas de protección natural o cultural, el Gobierno Autónomo Descentralizado municipal o metropolitano aplicará el instrumento de declaración de zonas de interés social en terrenos adecuados” (énfasis añadido).

De la norma transcrita se desprende que corresponde a los GADM adoptar medidas administrativas y legales para prevenir la expansión de los asentamientos irregulares, sancionar las ocupaciones ilegales – en cumplimiento del artículo 458 del COOTAD – y, cuando sea pertinente, ejecutar procesos de relocalización o regularización, de conformidad con la planificación urbana y las ordenanzas locales.

Sobre la regularización de asentamientos humanos consolidados, la Procuraduría General del Estado, mediante oficio No. 00172, de 21 de febrero de 2015, concluyó lo siguiente:

“De la definición citada y de los antecedentes normativos previamente referidos, se desprende que, lo asentamientos humanos están constituidos por grupos de personas o comunidades que se establecen en terrenos sin haber observado las normas de ordenamiento urbano y por tanto sin reconocimiento legal, habitando en viviendas que no tienen adecuadas condiciones de habitabilidad y limitado o ningún acceso a servicios públicos esenciales.

Por ello, la potestad administrativa de partición que confiere a las municipalidades el artículo 486 reformado del COOTAD, se ejerce por razones de interés social, con el fin de regularizar los asentamientos humanos, mediante la reconfiguración de los lotes en función del lote mínimo, su registro en los catastros, para la posterior planificación de servicios que permitan mejorar las condiciones de vida de quienes habitan en ellos.

La reforma introducida al artículo 486 del COOTAD, impone a los gobiernos autónomos descentralizados municipales y metropolitanos, adecuar sus Ordenanzas al nuevo texto legal, considerando al efecto la finalidad expresamente establecida por el legislador para el ejercicio de la potestad de partición administrativa, que según su tenor literal es la regularización de asentamientos humanos de hecho y consolidados, cuya titulación sea de interés social.

En atención a los términos de su consulta se concluye que, de acuerdo con el tenor del artículo 486 reformado del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, la potestad de partición administrativa que esa

norma confiere a las municipalidades, se ejerce por razones de interés social y tiene por finalidad la regularización de asentamientos humanos ya consolidados, es decir de aquellos que ya se han producido en predios proindiviso, esto es de propiedad común de personas partícipes de cooperativas, asociaciones, comités por mejoras u otras formas de organización social, existentes en predios proindiviso en los que se han establecido personas o comunidades sin adecuadas condiciones de habitabilidad.”

De lo manifestado se desprende lo siguiente: i) los asentamientos humanos consolidados son de dos tipos: regulares, aquellos que se producen legalmente, según la planificación territorial a cargo de los GADM, dentro de proyectos de urbanización y regularización; e, irregulares, aquellos que se producen sin observar la planificación y las ordenanzas municipales, configurándose como una forma de ocupación del territorio contraria a los usos de suelo permitidos, o en zonas no aptas para tales asentamientos. El GADM tiene la responsabilidad por acción u omisión del control, planificación y ejecución de las acciones correspondientes a ambas modalidades; ii) en cumplimiento del artículo 458 del COOTAD, corresponde a los GADM adoptar todas las medidas administrativas y legales necesarias para prevenir invasiones o asentamientos ilegales, así como ejercer las acciones judiciales pertinentes contra los responsables, y, cuando proceda, ejecutar procesos de relocalización o regularización observando los procedimientos técnicos y jurídicos establecidos en la normativa aplicable; y, iii) la potestad de partición administrativa conferida a los GADM por el artículo 486 del COOTAD se ejerce mediante resolución del órgano legislativo y de fiscalización, cuando sea necesario legalizar o regularizar asentamientos humanos consolidados de interés social existentes en predios proindiviso dentro de su circunscripción; y, iv) en los procesos de regularización de asentamientos humanos de hecho o consolidados, el órgano responsable del ordenamiento territorial y/o el órgano responsable del proceso de regularización deberá contar con el diagnóstico integral correspondiente, como requisito previo e indispensable para la adopción de la resolución respectiva, en cumplimiento del procedimiento legalmente establecido.

2.4. Comodato de bienes a entidades del sector público. -

En atención al artículo 2077 del CC, el comodato o préstamo de uso “es un contrato en que una de las partes entrega a la otra gratuitamente una especie, mueble o raíz, para que haga uso de ella, con cargo de restituir la misma especie después de terminado el uso”.

El artículo 441 del COOTAD dispone que “Para el comodato de bienes de los gobiernos autónomos descentralizados se observarán, en lo que fuere aplicable, las reglas relativas al comodato establecidas en el Libro IV del Código Civil, con excepción de aquellas que prevén indemnizaciones a favor del comodatario por la mala condición o calidad del bien prestado”.

Handwritten signature

Por su parte, el artículo 460 del COOTAD, al referirse a la forma de los contratos, dispone en su inciso primero que: *“Todo contrato que tenga por objeto la venta, donación, permuta, comodato, hipoteca o arrendamiento de bienes raíces de los gobiernos autónomos descentralizados se realizará a través de escritura pública (...)”*.

Adicionalmente, el inciso cuarto del mismo artículo determina que *“En los contratos de comodato, el comodatario no podrá emplear el bien sino en el uso convenido, que no podrá ser otro que cumplir con una función social y ambiental”*. La norma agrega que *“Concluido el comodato, el comodatario tendrá la obligación de restituir el bien entregado en comodato, en las mismas condiciones en que lo recibió; sin embargo, las mejoras introducidas en el bien prestado y que no pudieren ser separadas sin detrimento de éste, quedarán en beneficio del comodante (...)”*.

Finalmente, el inciso final del artículo 460 prevé expresamente que: *“La comisión de fiscalización del respectivo gobierno autónomo descentralizado controlará el uso autorizado de los bienes dados en comodato. Si en el plazo de tres años no se hubiese dado el uso correspondiente se procederá a su inmediata reversión”*.

Por su parte, el Reglamento General Sustitutivo para la Administración, Utilización, Manejo y Control de los Bienes e Inventarios del Sector Público⁶ (en adelante, *“Reglamento de Bienes del Sector Público”*), desarrolla el marco normativo aplicable a las instituciones comprendidas en los artículos 225 y 315 de la Constitución de la República, lo que incluye a los GADM.

El artículo 1 de dicho reglamento señala que regula la administración, utilización, manejo y control de los bienes e inventarios de propiedad de las entidades del sector público, y el artículo 4 señala que: *“Corresponderá a las entidades y organismos comprendidos en el artículo 1 del presente Reglamento, implementar su propia normativa para la recepción, registro, identificación, almacenamiento, distribución, custodia, uso, control, egreso o baja de los bienes del Estado, sin contravenir las disposiciones de este instrumento”*.

En concordancia con ello, el artículo 78 del reglamento establece que el comodato no transfiere el dominio de los bienes, y su artículo 157 prevé que: *“Cuando exista la necesidad de contar con especies, bienes muebles o inmuebles, podrán celebrar un contrato de comodato o préstamo de uso, entre dos entidades u organismos del sector público, sujetándose a las normas especiales propias de esta clase de contrato”* enfatizando que, *“dicho comodato se efectuará por un período determinado de tiempo y una vez cumplido este período la entidad comodataria devolverá el bien dado en comodato a la titular”*, por lo tanto, la entidad comodante seguirá llevando los registros contables del bien en comodato, de acuerdo con lo dispuesto por el ente rector de las finanzas públicas.

⁶ RACBSP, emitido mediante acuerdo de la Contraloría General del Estado No. 067-CG-2018, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 388 de 14 de diciembre de 2018; última reforma publicada el 3 de enero de 2024.

De conformidad con las disposiciones citadas, se concluye que: i) el comodato o préstamo de uso es un contrato mediante el cual una parte entrega a otra, de manera gratuita, una especie, mueble o inmueble, para su utilización, con la obligación correlativa de restituirla al término convenido en las mismas condiciones en que fue entregada; ii) el comodato de bienes inmuebles por parte de los GADM se celebrará mediante escritura pública; iii) en los contratos de comodato, el comodatario no podrá emplear el bien sino únicamente en el uso convenido, que no podrá ser otro que el cumplimiento de finalidades sociales y ambientales, sin perjuicio de la determinación específica que pueda determinar la ley; iv) es obligación de la comisión de fiscalización del respectivo GADM, controlar y ejecutar las acciones correspondientes respecto del uso autorizado para los bienes dados en comodato; y, v) las entidades del sector público pueden celebrar contratos de comodato o préstamo de uso, sujetándose a las normas especiales propias de esta clase de contratos.

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.

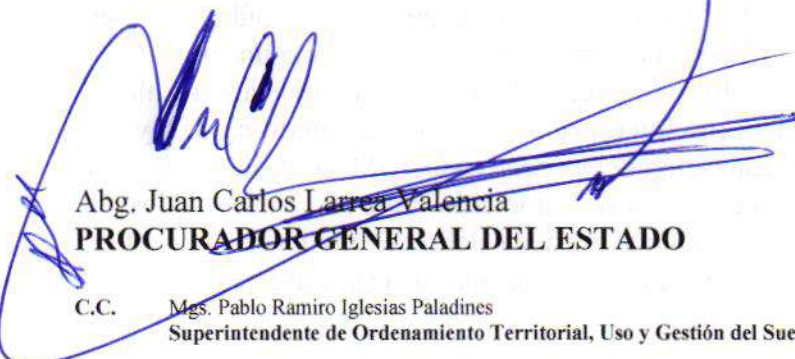
En consecuencia, la titularización de asentamientos humanos consolidados sobre terrenos clasificados como Áreas Cedidas al Municipio constituye una facultad reglada y excepcional de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, sujeta al cumplimiento de informes y dictámenes técnicos y jurídicos, que acrediten 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.

El presente pronunciamiento es obligatorio para la Administración Pública y se limita a la inteligencia y aplicación general de normas jurídicas. Su aplicación a casos

institucionales específicos es de exclusiva responsabilidad de la entidad consultante y de cualquier otra entidad pública que lo aplique.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

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

Oficio N° 13690

Quito D.M., 29 OCT 2025

PhD.

Cecilia Paredes Verduga

Rectora

ESCUELA SUPERIOR POLITÉCNICA DEL LITORAL

Guayaquil.-

De mi consideración:

Mediante oficio No. ESPOL-R-2025-110, ingresado en la Dirección Regional 1 de la Procuraduría General del Estado y remitido a este despacho mediante oficio No. GE-DR1-2025-00264, de 11 de julio de 2025, se formuló la siguiente consulta:

“¿En el Régimen de contratación de servicios, adquisición de bienes e importaciones para la investigación científica responsable, que las instituciones de Educación Superior Pública están autorizadas a realizar a través del procedimiento de régimen especial de contratación directa con proveedores nacionales o extranjeros, conforme a lo establecido en el Art. 294 de la Normativa Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública, incluye la contratación de los servicios de consultoría?”.

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. GJ-0090-2025, de 24 de junio de 2025, suscrito por la Gerente Jurídica de la Escuela Superior Politécnica del Litoral (en adelante “*ESPOL*”), citó, en lo principal, los artículos 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹ (en adelante “*LOSNC*”); 66 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación² (en adelante “*COESCC*”); 23 del Reglamento al Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación³ (en adelante “*RCOESCCI*”); y 294 de la Normativa Secundaria del Sistema Nacional de Contratación Pública⁴ (en adelante “*Normativa Secundaria*”). Sobre dicha base manifestó y concluyó lo siguiente:

“III. ANÁLISIS JURÍDICO.-

¹ LOSNCP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008.

² COESCCI, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 899 de 9 de diciembre de 2016.

³ RCOESCCI, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 9 de 7 de junio de 2017.

⁴ Normativa secundaria del sistema de contratación pública, expedida mediante Resolución del Servicio Nacional de Contratación Pública, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 367 de 3 de agosto de 2023.



Para atender la consulta planteada, es fundamental establecer que, conforme a lo establecido en el Artículo 6 numeral 5 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), la consultoría constituye una categoría específica dentro de los servicios, lo cual es concordante con la definición de consultoría establecido en el numeral 8 del mismo artículo, que establece que, la consultoría comprende servicios profesionales especializados no normalizados.

En este contexto, el artículo 66 del COESCCI, establece un régimen especial para las universidades públicas, relacionado a la contratación de servicios especializados en investigación científica, pedagogía y tecnología, por lo que, en función del análisis de las definiciones señaladas en párrafos anteriores, estos aspectos constituyen servicios especializados de consultoría, es decir, al establecer la categoría de servicios, se está incluyendo la consultoría.

En este sentido, el análisis efectuado incluye al artículo 294 de la Normativa Secundaria, ya que el mismo adopta taxativamente el Art. 66 del COESCCI.

Asimismo, el artículo 23 del Reglamento General al COESCCI amplía el alcance del régimen especial para incluir, entre otros, los servicios de capacitación y asesoría especializada para fines de investigación científica o pedagógica y desarrollo tecnológico, lo cual corrobora lo indicado en los párrafos precedentes.

IV. CRITERIO JURÍDICO. –

Por lo expuesto, es jurídicamente procedente establecer, que la contratación por régimen especial directo de los servicios con proveedores nacionales o extranjeros, para actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico o procesos pedagógicos investigativos constituyen servicios especializados de consultoría.”

Posteriormente, mediante oficio No. ESPOL-R-OFC-0905-2025, de 18 de septiembre de 2025, ingresado en la Dirección Regional de la Procuraduría General del Estado en Guayaquil y remitido a este despacho mediante oficio No. PGE-DR1-2025-00364, de 29 del mismo mes y año, se insistió en la absolución de consulta formulada por esa institución pública de educación superior.

Del informe jurídico de la consultante se concluye que la previsión específica del artículo 66 del COESCCI habilita a las instituciones públicas de educación superior para aplicar el régimen especial de contratación directa a los contratos de consultoría, siempre que su objeto sea la prestación de servicios especializados en los ámbitos de investigación científica, pedagógica o tecnológica.

Es pertinente considerar, como antecedente, que durante el análisis de la consulta la LOSNCP fue reformada por la Ley Orgánica de Integridad Pública⁵ (en adelante “LOIP”), cuya

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

inconstitucionalidad, al igual que la de su Reglamento⁶ y otra normativa conexa, fue declarada por la Corte Constitucional en sentencia⁷ No. 52-25-IN/25, de 26 de septiembre de 2025, publicada en el Registro Oficial, Edición Constitucional No. 96, de 3 de octubre de 2025. Asimismo, mediante la publicación de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, contenida en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial, de 07 de octubre de 2025, se realizaron modificaciones pertinentes y relevantes para la consulta que se atiende.

2. Análisis. -

Con tal antecedente, para facilitar el estudio de la consulta, el análisis desarrollará los siguientes puntos: i) Régimen y ámbito de aplicación del sistema de educación superior en materia de contratación pública vinculada a investigación científica; y, ii) Régimen de contratación de servicios de consultoría frente a las contrataciones para investigación científica.

2.1. Régimen y ámbito de aplicación del sistema de educación superior en materia de contratación pública vinculada a investigación científica. -

De acuerdo con el artículo 288 de la Constitución de la República del Ecuador⁸ (en adelante "CRE"), las compras públicas deben cumplir "*con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social*".

Por su parte, la LOSNCP establece "*los principios y normas para regular los procedimientos de contratación pública*". Según su artículo 1, esta ley es aplicable, entre otros, a "*1. Las instituciones, entidades o empresas públicas, y en general cualquier organismo o dependencia que forme parte del sector público conforme el artículo 225 de la Constitución de la República*".

En este contexto, el artículo 3 de LOSNCP contempla los principios aplicables a dicha ley y a los contratos que de ella derivan, siendo esto los de: "*legalidad, trato justo, participación nacional, seguridad jurídica, concurrencia, igualdad, sostenibilidad, simplificación, transparencia, integridad, del resultado; y, mejor valor por dinero*", sin perjuicio de que también serán aplicables aquellos previstos en el Código Orgánico Administrativo y demás normativa relacionada.

En cuanto al sistema de educación superior, el artículo 350 de la CRE establece que su finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista, así como la investigación científica y tecnológica, la innovación, la promoción, el desarrollo y la difusión de los saberes y las culturas, entre otros.

A su vez, el artículo 352 de la CRE indica que dicho sistema está integrado por universidades, escuelas politécnicas, institutos superiores técnicos tecnológicos y pedagógicos, y

⁶ Reglamento General a la Ley Orgánica de Integridad Pública, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. de 23 de julio de 2025.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia No. 52-25-IN/25, publicada en el Registro Oficial, Edición Constitucional No.96 de 3 de octubre de 2025.

⁸ CRE, publicada en el Registro Oficial 449 de 29 de julio de 2008.

[Firma manuscrita]

conservatorios superiores de música y artes. En consecuencia, los establecimientos públicos de educación superior se encuentran dentro del ámbito de aplicación de la LOSNCP, cuyo objeto incluye los contratos de prestación de servicios y de consultoría.

Ahora, si bien las contrataciones que celebren las instituciones públicas de educación superior se sujetan – en principio – al régimen general previsto en la LOSNCP y su reglamento, el **COESCCI prevé un régimen especial para ciertas contrataciones**. El artículo 66 de dicho cuerpo normativo dispone:

“Art. 66.- Del régimen de contratación de servicios, adquisición de bienes e importaciones para la investigación científica responsable.- Las instituciones públicas, tanto universidades y escuelas politécnicas como institutos de investigación científica, previa resolución motivada expedida por la autoridad máxima que justifique la relación directa con actividades tendientes a la investigación científica responsable, los procesos investigativos pedagógicos, el desarrollo tecnológico estarán autorizados a acogerse a un régimen especial de contratación directa con proveedores nacionales o extranjeros para la contratación de servicios y adquisición de bienes para estos fines. Este régimen también se aplicará para la adquisición de insumos de laboratorio. Tales procesos se publicarán de manera posterior conforme a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. El procedimiento se establecerá en el Reglamento a este Código” (énfasis añadido).

Este régimen especial se desarrolla en el RGCOESCCI, cuyo artículo 20 detalla que dicho régimen especial de contratación directa “se podrá aplicar con proveedores nacionales o extranjeros, siempre que el presupuesto referencial de las contrataciones sea mayor al coeficiente 0,0000002 por el monto del presupuesto inicial del Estado. Se exceptúan los casos de adquisiciones de equipos y maquinarias cuya contratación se realizará a través de procedimientos de contratación competitivos”, y para las contrataciones que no superen dicho coeficiente, “se podrán realizar contrataciones directas a través del procedimiento de ínfima cuantía”, regulado en la LOSNCP y demás normativa.

A su vez, el numeral 3 del artículo 23 del RGCOESCCI regula expresamente que el régimen especial de contratación directa puede emplearse para contratar “3. Servicios de capacitación y asesoría especializada para la investigación científica o pedagógica y el desarrollo tecnológico”, señalando que en lo no contemplado en ese artículo se aplicará el régimen general del sistema nacional de contratación pública.

En todos los casos, cuando las entidades del sistema público de educación superior opten por dicho régimen de contratación, previamente la máxima autoridad o su delegado deberá emitir una resolución administrativa que motive y justifique “la relación directa entre las actividades establecidas en el artículo anterior y los procedimientos de contratación pública que se realizarán con la finalidad de solventar dichas actividades”, según lo refiere el artículo 24 del RGCOESCCI.

De acuerdo con los artículos 116 del COESCCI y 29 del RGCOESCCI, corresponde a la entidad contratante la titularidad de los derechos sobre las obras creadas “derivadas de

consultorías, bienes y servicios contratados por el Estado”, resultantes de procedimientos de contratación regulado por la LOSNCP. La publicación de dichas obras debe realizarse a través del Sistema Nacional de Información de la Ciencia, Tecnología, Innovación y Conocimientos Tradicionales en el plazo de 30 días, contados a partir de la entrega-recepción definitiva de los productos. Al respecto, el tercer inciso del mencionado artículo 116 del COESCCI dispone:

“Respecto de las consultorías, bienes y servicios contratados por el Estado dentro de un procedimiento de contratación regulado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la titularidad de los derechos patrimoniales le corresponderá a la Entidad Contratante, que tendrá la obligación de hacerlo público y accesible a través del Sistema Nacional de Información de la Ciencia, Tecnología, Innovación y Conocimientos Tradicionales, de conformidad con el reglamento. En el caso de los demás bienes y servicios, salvo pacto en contrario, la titularidad será del autor” (énfasis añadido).

En concordancia, la Normativa Secundaria del Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “Normativa Secundaria del SERCOP”) reconoce el régimen especial de contratación directa para las instituciones públicas de educación superior respecto de contratos – incluidos los de servicios – vinculados directamente con la investigación científica:

“Art. 294.- Del régimen de contratación de servicios, adquisición de bienes e importaciones para la investigación científica responsable.- Las universidades; escuelas politécnicas públicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes públicos y conservatorios superiores públicos; y, los institutos públicos de investigación, están autorizados a acogerse al régimen especial de contratación directa con proveedores nacionales o extranjeros para la contratación de servicios y adquisición de bienes relacionados directamente con actividades tendientes a la investigación científica responsable, los procesos investigativos pedagógicos, el desarrollo tecnológico y adquisición de insumos de laboratorio, previsto en el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, la Creatividad y la Innovación y su Reglamento General” (énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 296 de la misma Normativa Secundaria establece una prohibición expresa respecto de los servicios catalogados: “No se podrán someter a este régimen especial la adquisición de bienes y/o la contratación de servicios catalogados”.

Del análisis jurídico efectuado se concluye que: i) las instituciones públicas de educación superior pueden usar un régimen especial de contratación directa cuando el objeto esté directamente vinculado con investigación científica, procesos investigativos pedagógicos, desarrollo tecnológico o insumos de laboratorio; ii) su uso exige resolución motivada previa de la máxima autoridad que justifique esa relación directa; iii) existen umbrales y exclusiones como equipos/maquinaria con procedimientos competitivos y servicios catalogados que estén excluidos; y iv) los resultados -obras, productos- de estas contrataciones son propiedad de la entidad y deben publicarse en el sistema nacional correspondiente dentro del plazo establecido.



2.2. Régimen de contratación de servicios de consultoría frente a las contrataciones para investigación científica. -

El artículo 5 de la LOSNCP prevé que *“El Reglamento General de esta Ley contendrá las definiciones que se consideren necesarias para el normal flujo y seguridad jurídica en el desarrollo de las contrataciones”*. Así, el artículo 3 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante, *“RGLOSNCP”*), expedido mediante Decreto Ejecutivo Nro. 193, de 27 de octubre de 2025⁹, en el numeral 9 del artículo 3 define a la consultoría como *“la prestación de servicios profesionales especializados no estandarizados, que tengan por objeto identificar, auditar, planificar, elaborar o evaluar estudios y proyectos de desarrollo, en sus niveles de pre factibilidad, factibilidad, diseño u operación; además, comprende la supervisión, fiscalización, auditoría y evaluación de proyectos ex ante y ex post, el desarrollo de software o programas informáticos así como los servicios de asesoría y asistencia técnica, consultoría legal que no constituya parte del régimen especial, elaboración de estudios económicos, financieros, de organización, administración, auditoría, investigación y evaluación de la conformidad o certificación”* (énfasis añadido).

Por su parte, el régimen especial aplicable a investigación científica contempla expresamente supuestos que, por su naturaleza, pueden constituir consultoría. Conforme se citó previamente, el artículo 23 del RGCOESCCI señala expresamente que el régimen especial de contratación directa puede emplearse para contratar *“3. Servicios de capacitación y asesoría especializada para la investigación científica o pedagógica y el desarrollo tecnológico”*

Asimismo, el artículo 160 del RGLOSNCP recoge expresamente los casos adicionales del régimen especial, señalando a los *“3. Servicios de capacitación y asesoría especializada para la investigación científica o pedagógica y el desarrollo tecnológico”*.

Por último, como se citó previamente, la Normativa Secundaria del SERCOP habilita, según su artículo 294, a las instituciones públicas de educación superior públicas a acogerse al régimen especial de contratación directa para bienes y servicios directamente relacionados con la investigación científica responsable, los procesos investigativos pedagógicos, el desarrollo tecnológico y la adquisición de insumos de laboratorio, conforme al COESCCI y su Reglamento. A su vez, el artículo 295 incluye en la contratación por medio del régimen especial los *“servicios de capacitación y asesoría especializada para la investigación científica o pedagógica y el desarrollo tecnológico”*. En consecuencia, cuando el objeto corresponda a esos servicios especializados directamente vinculados con la investigación, procede su tramitación por régimen especial; fuera de ese ámbito, la consultoría se contratará conforme las disposiciones contenidas en la LOSNCP.

Del análisis jurídico efectuado se concluye que: *i)* la consultoría es un servicio profesional especializado que, en términos generales, se contrata por contratación directa, lista corta o concurso público, según el monto; *ii)* procede el régimen especial de contratación directa

⁹ Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicado en el Registro Oficial Nro. 153 Novenio Suplemento, de 28 de octubre de 2025.

cuando el objeto consista en servicios de capacitación o asesoría especializada directamente vinculados con investigación científica o pedagógica y desarrollo tecnológico; y, *iii*) para aplicar ese régimen especial se requiere resolución motivada, además de respetar las exclusiones (no catalogados) y reglas supletorias del régimen general.

3. Pronunciamiento. -

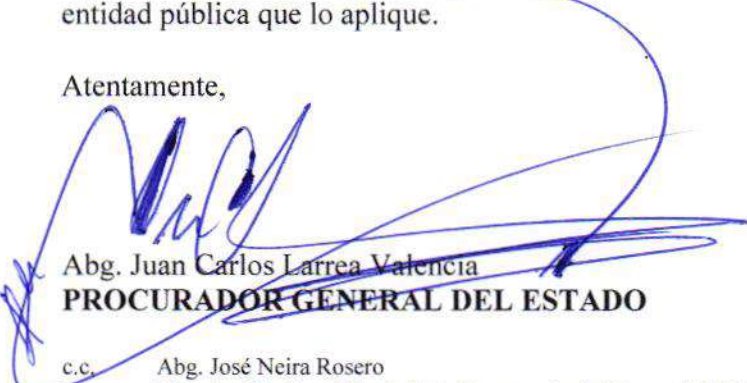
En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con el artículo 66 del Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación y los artículos 20, 23 y 24 de su Reglamento, las instituciones de educación superior públicas están facultadas para aplicar el régimen especial de contratación directa para la adquisición de bienes y servicios directamente relacionados con actividades de investigación científica responsable, procesos investigativos pedagógicos o desarrollo tecnológico. Dentro de este régimen se incluye la contratación de servicios de consultoría siempre que el objeto consista en servicios de capacitación o asesoría especializada directamente vinculados con dichas actividades, conforme lo previsto en el artículo 23 del RGCOESCCI, el artículo 161 del RGLOSNCPI y los artículos 294 y 295 de la Normativa Secundaria del SERCOP.

La aplicación del régimen exige, de manera previa, resolución motivada expedida por la máxima autoridad de la entidad o su delegado, que justifique la relación directa. En ese marco, las instituciones deberán establecer en los pliegos el alcance técnico, las condiciones y los productos requeridos conforme a los fines específicos de la contratación, y observar las restricciones aplicables, incluida la exclusión de bienes y servicios catalogados, así como los umbrales y reglas procedimentales pertinentes.

Fuera de esos supuestos, la consultoría deberá contratarse por el régimen general de la LOSNCPI, conforme su artículo 42 (concurso público o ínfima cuantía, según la cuantía).

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

c.c. Abg. José Neira Rosero
Director Regional No. 1 de la Procuraduría General del Estado

Oficio N° 13699

Quito D.M., 30 OCT 2025

Magíster
Alexandra Verónica Navarrete Ricaurte
Directora General
SERVICIO DE RENTAS INTERNAS
Ciudad.

De mi consideración:

Mediante oficio No. 917012025OJUR0002626, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 12 de junio de 2025, se reformuló la consulta inicialmente planteada en oficio No. NAC-DNJOGE25-00000032, de 26 de mayo de 2025, en los siguientes términos:

“1. ¿De acuerdo con el artículo 164 del Código Tributario, dentro de un procedimiento de ejecución coactiva, el recaudador especial puede disponer la prohibición de enajenar sobre bienes muebles?”

2. En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea afirmativa ¿El término para el registro de la medida precautel de prohibición de enajenar bienes, por parte de la Agencia Nacional de Tránsito y los Gobiernos Autónomos Descentralizados, una vez dispuesta dicha medida dentro de un procedimiento de ejecución coactiva por parte de la Administración Tributaria, debería ser de diez (10) días de conformidad con lo previsto en el último inciso del artículo 157 del Código Tributario?”

3. En línea con las consultas previas, si el artículo 157 del Código Tributario es aplicable y tiene que cumplirse en diez días, ¿cuál sería la consecuencia jurídica del incumplimiento de esa disposición? En este mismo sentido, ¿sería válido un contrato de compraventa de un bien mueble objeto de una medida cautelar de prohibición de enajenar celebrado una vez emitida la medida cautelar pero antes de que se cumpla el registro de dicha medida?”.

A fin de atender las interrogantes, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Las consultas presentadas inicialmente mediante oficio No. NAC-DNJOGE25-00000032 no cumplían con los requisitos legales para que este organismo pueda atenderlas. En consecuencia, mediante oficio No. 11669, de 30 de mayo de 2025, se solicitó que dichas consultas sean reformuladas de manera que traten sobre la aplicación general de normas jurídicas. Dicho requerimiento fue atendido con el oficio No. 917012025OJUR0002626.



El informe jurídico adjunto al oficio de consulta – sin número ni fecha –, suscrito por el Director Nacional Jurídico del Servicio de Rentas Internas (en adelante, "SRI"), citó los artículos 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante "CRE"); 157, 161 y 164 del Código Tributario² (en adelante, "CT"); 261 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, "COA"); 2 y 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Registro de Datos Públicos⁴ (en adelante, "LOSNRDP"); 29 numerales 22 y 31 de la Ley Orgánica de Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial⁵ (en adelante, "LOTTTSV"); 16 numerales 4 y 6 del Reglamento General para la Aplicación de la LOTTTSV⁶ (en adelante, "RLOTTTSV"); 3 numeral 7, y 50 de la Resolución No. 008-DIR-2017-ANT que contiene el Reglamento de Procedimientos y Requisitos para la Matriculación Vehicular⁷ (en adelante, "Reglamento de Matriculación Vehicular"); 1461 y 1467 del Código Civil⁸ (en adelante, "CC"); y, 282 del Código Orgánico Integral Penal⁹ (en adelante, "COIP"). Asimismo, consideró la sentencia de la Corte Constitucional No. 8-19-CN, de 27 de enero de 2022. Con base en este marco normativo, se concluye lo siguiente:

"2. Respecto al proceso de ejecución coactiva

(...) Por otro lado, el artículo 164 del Código Tributario establece varias medidas precautelares de carácter real como el secuestro, la retención y la prohibición de enajenar bienes, con lo cual, se verifica que la administración tributaria cuenta con varias herramientas para cumplir con su función recaudadora. Dentro de las medidas precautelares que el ejecutor puede ordenar dentro del procedimiento de ejecución coactiva, se encuentra la orden de prohibición de enajenar bienes.

3. Respecto a la medida precautelar de prohibición de enajenar bienes

La orden de prohibición de enajenar se dirige esencialmente sobre bienes inmuebles, dada la configuración legal para transferir el dominio de estos; es decir, a través de una escritura pública y la correspondiente inscripción en un registro público. Aun cuando no se pueda extender esta medida a los bienes muebles, podría caber sobre vehículos, dado que son bienes que también constan en un registro público para control de la autoridad.

En ese sentido, los organismos públicos encargados de su ejecución, vienen cumpliendo con el registro de esta medida, la cual, en cuanto se ejecuta, se refleja tanto en el Certificado Único Vehicular emitido por el ente de control, como en la información que se comparte a las Notarías para su consideración al momento de dar fe de la validez de un contrato de compra-venta.

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

² CT, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 38 de 14 de junio de 2005.

³ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 51 de 7 de julio de 2017.

⁴ LOSNRDP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 162 de 31 de marzo de 2010.

⁵ LOTTTSV, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 398 de 07 de agosto de 2008.

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

⁷ Reglamento de Matriculación Vehicular, emitido mediante Resolución No. 008-DIR-2017-ANT, publicado en la edición especial del Registro Oficial No. 601 de 29 de octubre de 2018.

⁸ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 51 de 7 de julio de 2017.

⁹ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 51 de 7 de julio de 2017.

Una vez que la Administración Tributaria, a través de sus funcionarios ejecutores, emiten la orden de colocación de la medida: 'Prohibición de Enajenar Bienes' a vehículos de contribuyentes a los cuales se les inició el procedimiento coactivo, la Agencia Nacional de Tránsito y/o los Gobiernos Autónomos Descentralizados GAD, tendrían que cumplir con la ejecución y registrar inmediatamente en sus sistemas la marca de prohibición de enajenar del vehículo, en cuanto hayan sido notificados con la orden.

4. Criterio jurídico

(...) En relación con la primera pregunta, y considerando que la Ley no distingue el tipo de bien al que se podría aplicar cada una de las medidas precautelares, el recaudador especial, en el marco de un procedimiento de ejecución coactiva, podría disponer la ejecución de la prohibición de enajenar bienes inmuebles o muebles (incluyendo vehículos).

Respecto a la segunda pregunta, considerando que la parte final del último inciso del artículo 157 del Código Tributario, establece el término de diez (10) días para el cumplimiento de todos los requerimientos de información, certificaciones e inscripciones referentes a medidas cautelares ordenadas por el funcionario competente de la Administración Tributaria, dicho plazo debe ser cumplido por los funcionarios competentes de las entidades encargadas del registro de medidas precautelares como la prohibición de enajenar bienes muebles.

En cuanto a la tercera inquietud, si se considera válida la disposición jurídica del artículo 157 del Código Tributario a efecto del registro de la prohibición de enajenar por parte de la Agencia Nacional de Tránsito o los Gobiernos Autónomos Descentralizados, en caso de incumplimiento del registro de la medida cautelar, el funcionario competente sería responsable de incumplimiento de decisiones legítimas de autoridad competente y recibir sanciones incluso de tipo penal, conforme lo establecido en el artículo 282 del Código Orgánico Integral Penal.

Adicionalmente, si se realiza un contrato de compraventa posterior a la disposición de esta medida pero con anterioridad a que se realice el registro de prohibición de enajenar, dicho instrumento debería reputarse nulo, considerando que en la operación se incurrió en un vicio de consentimiento por dolo, ya que el vendedor estaría beneficiándose de una venta respecto de un bien que no podía enajenar".

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, antes de atender las consultas, mediante oficios No. 11916 y No. 11919, de 20 de junio de 2025, este organismo solicitó a la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas (en adelante "AME") y a la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial (en adelante, "ANT"), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de las consultas. Posteriormente, con oficios No. 12185 y No. 12186, de 10 de julio de 2025, se insistió en dichos requerimientos, sin haber recibido respuesta hasta la fecha por parte de la AME.



El Director Ejecutivo de la ANT remitió el oficio No. ANT-ANT-2025-0745-OF, de 22 de septiembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, al cual se adjuntó el criterio jurídico contenido en memorando Nro. ANT-DAJ-2025-2440-M, de 14 de julio de 2025, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica de la ANT, que citó los artículos 82, 424, 425 y 426 de la CRE; 1, 9 y 207 del COA; 158, 281 y Disposición General Tercera del CT; y, 1454, 1697, 1698, 1699, 1700 y 1704 del CC, con fundamento en los cuales se expone el siguiente análisis:

“ANÁLISIS y FUNDAMENTACIÓN:

En referencia a las consultas planteadas se establece el siguiente análisis:

1.- ¿De acuerdo con el artículo 164 del Código Tributario dentro de un proceso de ejecución coactiva, el recaudador especial puede disponer la prohibición de enajenar sobre bienes muebles?

(...) En referencia a lo manifestado consta establecido en el Reglamento de Procedimientos y Requisitos para la Matriculación Vehicular, aprobado mediante Resolución 008-DIR-2017-ANT, contiene en varios artículos la disposición sobre el registro de restricciones judiciales, administrativas o coactivas las que impiden el proceso de matriculación o transferencia de dominio, medidas que se aplican sobre bienes muebles (vehículos) registrados en el sistema nacional de matriculación y control vehicular.

2.- En caso de que la respuesta a la pregunta anterior sea afirmativa. ¿El término para el registro de la medida precauteladora de prohibición de enajenar bienes, por parte de la Agencia Nacional de Tránsito y los Gobiernos Autónomos Descentralizados una vez dispuesta dicha medida dentro de un procedimiento de ejecución coactiva por parte de la Administración Tributaria, debería ser de (10) días de conformidad con lo previsto en el último inciso del artículo 157 del Código Tributario?

Con memorando ANT-DSG-2025-1110-M de 03 de julio de 2025, el área dueña del proceso conforme el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos señala que en relación al artículo 157 del Código Tributario ha realizado el siguiente análisis técnico operativo:

(...) Por tanto, aunque se reconoce la obligatoriedad legal del cumplimiento del plazo de 10 días, se considera indispensable que cualquier análisis institucional adicional (por parte de la Procuraduría General del Estado o instancias administrativas superiores) contemple la realidad operativa actual, así como la necesidad urgente de automatización e interoperabilidad de sistemas, lo cual permitiría una gestión más eficiente y dentro de los tiempos establecidos por la ley.

4. CONCLUSIÓN

Las medidas precautelatorias dispuestas por la Administración Tributaria, como la prohibición de enajenar bienes, sí son aplicables a bienes muebles (vehículos),

conforme a los artículos 164 y 157 del Código Tributario y en armonía con el Reglamento de Matriculación Vehicular de la ANT (Resolución 008-DIR-2017-ANT).

Una vez notificada formalmente la medida precautelatoria, la ANT y los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs) deben proceder con su registro en el sistema informático AXIS 4.0 de la Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial, dentro del plazo máximo de diez (10) días, conforme a lo dispuesto en el artículo 157 del Código Tributario.

No obstante, el Código Orgánico Administrativo (COA) establece, en términos generales, un plazo de hasta treinta (30) días hábiles para que las administraciones públicas atiendan y resuelvan solicitudes. En ese contexto, la gestión de emitir oficio de respuesta y su notificación hacia a la autoridad requirente, se enmarca dentro de lo previsto en el artículo 207 del COA. (...)

(...) Conforme lo señalado al ser un análisis de operación real del proceso, el término de los 10 días establecidos en el artículo 157 del Código Tributario, se contrapone al objeto del del (sic) Código Orgánico Administrativo (...)

Consecuentemente, al ser la Agencia Nacional de Tránsito un organismo del sector público regido por las disposiciones del **Código Orgánico Administrativo (COA)**, **norma que dispone expresamente: 'Los reclamos, solicitudes o pedidos dirigidos a las administraciones públicas deberán ser resueltos en el término de treinta días'**; por lo que la gestión de revisar la petición, registrar la solicitud de prohibición de enajenar bienes, emitir oficio de respuesta y la notificación hacia a (sic) la autoridad requirente, debe cumplirse dentro del término conferido por el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo.

3.-, ¿Cuál sería la consecuencia jurídica del incumplimiento de esa disposición? En este mismo sentido, ¿Sería válido un contrato de compraventa de un bien mueble objeto de una medida cautelar de prohibición de enajenar celebrando una vez emitida la medida cautelar pero antes de que cumpla el registro de dicha medida?

De conformidad con lo señalado en el análisis de la pregunta número 2 y considerando el termino establecido en el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo (30 días término), la administración debe atender los requerimientos una vez que se encuentren ingresados y registrados por el Sistema de Gestión Documental Quipux o en los diferentes sistemas de registro documental de los Gobiernos Autónomos Descentralizados o Mancomunidades, en virtud, de que el artículo 101 del COA señala que solo con la notificación del acto el mismo se convierte en eficaz para la realización de las acciones dispuestas por la autoridad coactiva y para determinar la fecha límite de cumplimiento.

(...) Determinándose que la nulidad de los contratos se encuentra supeditada a las disposiciones del Código Civil, norma en la que establece que es la autoridad judicial



la competente para declarar nulo un contrato” (El énfasis corresponde al texto original).

De lo expuesto se desprende que el informe jurídico del SRI y el criterio de la ANT coinciden en señalar que el recaudador especial, en el marco de un procedimiento de ejecución coactiva, está facultado para disponer la medida precautelatoria de prohibición de enajenar bienes muebles o inmuebles, incluyendo vehículos. Asimismo, la ANT precisa que las restricciones judiciales, administrativas o coactivas, una vez registradas en el sistema nacional de matriculación y control vehicular, constituyen impedimentos legales para la matriculación o transferencia de dominio.

No obstante, ambos criterios difieren respecto del plazo que tienen la ANT, los Gobiernos Autónomos Descentralizados o las mancomunidades para efectuar el registro de dicha medida precautelatoria. Por una parte, el SRI indica que se tiene el término de diez días previsto en el último inciso del artículo 157 del Código Tributario y, por otra, la ANT indica que se debe cumplir lo antedicho dentro del término general de treinta días establecido en el artículo 207 del Código Orgánico Administrativo.

2. Análisis. –

El presente análisis jurídico desarrollará los siguientes puntos: *i)* facultad coactiva; *ii)* el procedimiento de ejecución coactiva tributario y sus medidas posibles; *iii)* el Registro Nacional de Vehículos y su administración.

2.1. Facultad coactiva. -

Según 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 ibidem, que consagra el derecho a la seguridad jurídica, el cual se garantiza mediante la existencia de normas jurídicas previas, claras y públicas, aplicadas por autoridades competentes.

El ordenamiento jurídico vigente contempla la existencia de la facultad coactiva tributaria y la no tributaria. La primera se rige por las normas del CT y la segunda por el COA. El artículo 42 numeral 9 del COA incluye expresamente a la ejecución coactiva en su ámbito de aplicación y dispone que, para este procedimiento, *“se aplicarán únicamente las normas previstas en este Código”*.

En el COA, la ejecución coactiva se regula en el Libro III *“Procedimientos especiales”*, Título II *“Procedimiento de Ejecución Coactiva”*, Capítulo I, el cual establece que *“Las entidades del sector público son titulares de la potestad de ejecución coactiva cuando esté previsto en la ley”*, agregando que la caducidad del procedimiento de ejecución coactiva acarreará la baja del título de crédito, de acuerdo con el artículo 261 del citado código.

Por su parte, el artículo 1 del CT establece que sus preceptos *“regulan las relaciones jurídicas provenientes de los tributos, entre los sujetos activos y los contribuyentes o responsables de aquellos”*, siendo aplicable a todos los tributos, sean estos *“nacionales, provinciales,*

municipales o locales o de otros entes acreedores de los mismos, así como a las situaciones que se deriven o se relacionen con ellos". De forma complementaria, la Disposición General Tercera del COA aclara que, en materia tributaria, el procedimiento coactivo se regula principalmente por el CT y – supletoriamente – por el COA.

Adicionalmente, el artículo 2 del CT consagra el principio de supremacía de las normas tributarias, señalando que *"Las disposiciones de este Código y de las demás leyes tributarias, prevalecerán sobre toda otra norma de leyes generales"*.

De las referidas normas se desprende que: i) la facultad coactiva existe de manera general en el COA; y, de forma específica en materia tributaria, en el CT; ii) en el ámbito tributario se aplican prioritariamente las disposiciones del CT, utilizándose las del COA de manera supletoria.

2.2. El procedimiento de ejecución coactiva tributario y sus medidas posibles. –

El procedimiento de ejecución coactiva tributaria está previsto en el Libro Segundo *"De Los Procedimientos Tributarios"*, Título II *"De las Reclamaciones, Consultas y Recursos Administrativos"*, Capítulo V *"Del procedimiento administrativo de ejecución"*, Sección 2a. *"De la ejecución coactiva"* del CT. Según esta normativa, las administraciones tributarias central, seccional y de excepción – cuando la ley lo disponga – gozarán de *"acción coactiva, que se fundamentará sea con base de actos o resoluciones administrativas firmes o ejecutoriadas, en título de crédito emitido legalmente (...) "*, destinada al cobro de créditos tributarios, incluyendo los intereses, multas y otros recargos accesorios, como costas de ejecución de acuerdo con lo determinado en el artículo 157 ibidem.

Adicionalmente, el inciso tercero del referido artículo recalca que:

"Todos los requerimientos de información, certificaciones e inscripciones referentes a medidas cautelares o necesarios para el efecto, emitidos por el ejecutor de la Administración Tributaria estarán exentos de toda clase de impuestos, tasas, aranceles y precios, y deberán ser atendidos dentro del término de diez (10) días" (énfasis añadido).

El artículo 158 del CT establece que *"La acción coactiva se ejercerá privativamente por los respectivos funcionarios recaudadores de las administraciones tributarias"*, con sujeción a las disposiciones y reglas generales de ese Código y *"supletoriamente en lo que fuere pertinente, a las del Código Orgánico General de Procesos"*. Las máximas autoridades tributarias pueden designar recaudadores especiales y facultarlos para ejercer la acción coactiva en las secciones territoriales que estimen necesario.

Todo título de crédito, liquidación o determinación de obligaciones tributarias ejecutoriadas, así como 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 tendrán las resoluciones administrativas de reclamos, sancionatorias o recursos de revisión. Sin perjuicio de lo anterior, *"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"*, según lo dispone el artículo 160 del CT.

pen

Seguidamente, el primer inciso del artículo 161 ibídem prevé que, una vez vencido el plazo para el pago sin que el deudor hubiere satisfecho la obligación o solicitado facilidades, *“el ejecutor dictará auto de pago ordenando que el deudor, o su responsable o ambos, **paguen la deuda o dimitan bienes dentro de veinte días contados desde el siguiente al de la citación de esta providencia**”, apercibiéndoles que, “de no hacerlo, **se embargarán bienes equivalentes al total de la deuda por el capital, intereses, multas, recargos y costas**” (énfasis añadido).*

En materia de coactiva, tanto el CT como el COA confieren al funcionario ejecutor la facultad para ordenar medidas como la retención de bienes, denominadas precautelatorias¹⁰, provisionales¹¹ o cautelares¹², según su finalidad y el momento en que pueden ser dispuestas. Adicionalmente, las normas otorgan al coactivado la posibilidad de hacer cesar o reemplazar las medidas, garantizando el saldo de la obligación pendiente de pago¹³.

Así, el artículo 164 del CT establece como medidas precautelatorias el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes (sin realizar distinción), así como el arraigo o prohibición de ausentarse del país. La disposición señala:

“Art. 164.- Medidas precautelatorias.- El ejecutor podrá ordenar, en el mismo auto de pago o posteriormente, el secuestro, la retención o la prohibición de enajenar bienes. Al efecto, no precisará de trámite previo.

El arraigo o prohibición de ausentarse del país podrá ser solicitada por el funcionario ejecutor ante la autoridad judicial competente, en este caso, ante el Tribunal Distrital de lo Contencioso Tributario.

El coactivado podrá hacer cesar o reemplazar las medidas precautelatorias, garantizando la totalidad del saldo de la obligación, debiendo justificar documentadamente la garantía de la obligación pendiente de pago. Con esta justificación el ejecutor verificará la proporcionalidad de las medidas dentro del procedimiento de ejecución.

En caso de que el sujeto pasivo afectado por la imposición de las medidas cautelares mencionadas en el inciso primero, impugne la legalidad de las mismas, y en sentencia ejecutoriada se llegare a determinar que dichas medidas fueron emitidas en contra de las disposiciones legales consagradas en este Código, el funcionario ejecutor responderá por los daños que su conducta haya ocasionado, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar” (énfasis añadido).

A su vez, el artículo 165 del CT dispone que el procedimiento de ejecución coactiva debe observar varias solemnidades sustanciales para su validez jurídica, como son: *“1. Legal intervención del funcionario ejecutor; 2. Legitimidad de personería del coactivado; 3. Existencia de obligación de plazo vencido, cuando se hayan concedido facilidades para el*

¹⁰ CT. Art. 164

¹¹ COA Arts. 180 y 181

¹² COA Arts. 189 y 190

¹³ CT. Art. 164 y COA. Art. 281.

pago; 4. *Aparejar la coactiva las órdenes de cobro establecidas en el artículo 160 de este Código; y, 5. Citación legal del auto de pago al coactivado*".

Por su parte, el artículo 166 ibídem dispone que: *"Si no se pagare la deuda ni se hubiere dimitido bienes para el embargo en el término ordenado en el auto de pago; si la dimisión fuere maliciosa; si los bienes estuvieren situados fuera de la República o no alcanzaren para cubrir el crédito, el ejecutor ordenará el embargo de los bienes que señale, prefiriendo en su orden: dinero, metales preciosos, títulos de acciones y valores fiduciarios; joyas y objetos de arte, frutos o rentas; los bienes dados en prenda o hipoteca o los que fueren materia de la prohibición de enajenar, secuestro o retención; créditos o derechos del deudor; bienes raíces, establecimientos o empresas comerciales, industriales o agrícolas"* (énfasis añadido).

Concordante, el inciso tercero del artículo 284 del COA, norma supletoria en materia coactiva tributaria, establece que *"El embargo de bienes muebles registrables se inscribirá en el registro correspondiente"* (énfasis añadido).

En consecuencia, de lo expuesto se advierte que: i) las administraciones tributarias central, seccional y de excepción gozan de acción coactiva para el cobro de créditos tributarios, incluyendo los intereses, multas y otros recargos; ii) el procedimiento coactivo se inicia con la orden de cobro y el título de crédito; iii) el ejecutor está facultado para disponer medidas precautelatorias respecto de bienes muebles o inmuebles en el mismo auto de pago o en una actuación posterior; y, iv) de conformidad con el artículo 284 del COA, norma supletoria en materia coactiva tributaria, las medidas sobre bienes muebles registrables deben inscribirse para surtir efectos frente a terceros.

2.3 El Registro Nacional de Vehículos y su administración. -

Los numerales 22 y 31 del artículo 29 de la LOTTTSV establecen como funciones y atribuciones del Director Ejecutivo de la ANT: *"Disponer la creación, control y supervisión de los registros nacionales sobre transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, acorde a los estándares internacionales"*, así como el *"Recopilar y sistematizar la información proporcionada por los Gobiernos Autónomos Descentralizados Metropolitanos y Municipales, así como de los demás entes que generen información relacionada con el transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, sobre los registros de automotores, conductores, licencias de conducir, empresas de transporte público, infractores, siniestros de tránsito, seguros, vehículos, revisión técnica vehicular, maquinaria agrícola y maquinaria de construcción, personas naturales o jurídicas que brindan servicios al sector y demás información relativa a temas de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial"* (énfasis añadido).

En concordancia, los numerales 4 y 6 del artículo del RLOTTTSV prevé, por un lado, que corresponde a la ANT *"4. Emitir los reglamentos que establezcan los parámetros técnicos para el manejo y la información que deba constar en los siguientes registros, que serán administrados por la Agencia Nacional de Tránsito: (...) Registro Nacional de Vehículos, (...). Las Unidades Administrativas le proporcionarán la información que, por sí mismos y por los GADs, posean"* (énfasis añadido).

ba

De igual manera, el numeral 6 de la norma en cita contempla como otra competencia del Director Ejecutivo de la ANT la de ***“Diseñar y mantener el sistema informático que permita emitir reportes, certificaciones, y conservar una base de datos actualizada de los registros nacionales”***; agregando en el penúltimo inciso del citado artículo 16 que, ***“Los Registros a los que se refiere este artículo serán diseñados en coordinación con la Dirección Nacional de Registro de Datos Públicos, y se mantendrán con la información que a ellos ingresen las Unidades Administrativas y los GADs”*** (énfasis añadido).

En ese contexto, la ANT expidió la Resolución No. 008-DIR-2017-ANT, que contiene el Reglamento de Procedimientos y Requisitos para la Matriculación Vehicular¹⁴ (en adelante, ***“Reglamento de Matriculación Vehicular”***), de aplicación nacional y de cumplimiento obligatorio para la ANT, los GAD y Mancomunidades que hayan asumido la competencia de matriculación y revisión técnica vehicular, según lo previsto en su artículo 2.

El numeral 7 del artículo 3 del citado Reglamento define la Base Única Nacional de Datos como ***“la base informática administrada por la ANT en la cual se encuentran almacenados todos los registros concernientes a Vehículos, Conductores, Títulos Habilitantes e Infracciones de Tránsito”***, dicha base de datos es alimentada por ***“la información de la ANT y por los GADs y Mancomunidades que han asumido competencias de Transporte Terrestre Tránsito y Seguridad Vial”*** (énfasis añadido).

A su vez, el numeral 4 del artículo 9 indica que ***“4. Para la matriculación de vehículos, con transferencia de dominio, se verificará previamente en la Base Única Nacional de Datos que no existan bloqueos o limitaciones de venta (gravámenes). No se solicitará la presentación de un certificado; ni se emitirá el mismo, posterior a la emisión de la matrícula”***.

Así, en el marco del procedimiento coactivo regulado en el CT, el SRI está facultado para disponer medidas cautelares como la prohibición de enajenar bienes muebles, como lo son los vehículos. En este sentido, el artículo 157 del CT prevé que las entidades destinatarias deben atender los requerimientos en el término de 10 días. En consecuencia, la ANT, como entidad competente para la administración del Registro Nacional de Vehículos, tiene la obligación legal de registrar los gravámenes ordenados por la autoridad coactiva dentro del término señalado a fin de garantizar la eficacia de la medida.

En este contexto, resulta pertinente recordar que, de acuerdo con el artículo 233 de la CRE, ***“Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones o por omisiones”***, siendo responsable administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos.

En el mismo sentido, el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado¹⁵ (en adelante, ***“LOCGE”***), establece que la Contraloría General del Estado (en adelante, ***“CGE”***) tiene potestad exclusiva para ***“predeterminar o no y para determinar o no responsabilidades administrativas y civiles culposas, así como generar o no órdenes de reintegro, e indicios de responsabilidad penal de ser el caso”***. El incumplimiento de las

¹⁴ Reglamento de Matriculación Vehicular, publicado en la Edición Especial del Registro Oficial No. 601 de 29 de octubre de 2018.

¹⁵ LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.

atribuciones, funciones, deberes y obligaciones que competen a las y los servidores públicos por razón de su cargo o de estipulaciones contractuales, en especial las previstas en el Título III de dicha ley, genera responsabilidad administrativa culposa, conforme lo previsto en el artículo 45 ibídem, sin perjuicio de otras responsabilidades que determine la CGE.

De lo expuesto a lo largo del presente se desprende que: *i)* los requerimientos de información, certificaciones e inscripciones referentes a medidas cautelares – emitidos por el ejecutor de la Administración Tributaria – deben ser atendidos dentro del término de diez días; *ii)* el incumplimiento de las obligaciones legales y administrativas vinculadas al registro, actualización y certificación de la información – incluyendo la omisión en el registro oportuno de medidas cautelares – podría generar responsabilidad administrativa, civil o penal para las y los servidores públicos involucrados, según lo previsto en la CRE y la LOCGE.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 261 y 284, así como con la Disposición General Tercera del COA, en concordancia con los artículos 157 y 164 del Código Tributario, dentro de un procedimiento de ejecución coactiva, el recaudador especial se encuentra facultado para disponer, en el mismo auto de pago en una actuación posterior, medidas precautelares como la prohibición de enajenar bienes muebles, incluidos los vehículos automotores.

Con relación a la segunda consulta se concluye que, de conformidad con los artículos 284 del Código Administrativo, 157 y 164 del Código Tributario, en concordancia con los artículos 3, numerales 7, 9 y 21, y 50 de la Resolución No. 008-DIR-2017-ANT, que contiene el Reglamento de Procedimientos y Requisitos para la Matriculación Vehicular, la Agencia Nacional de Tránsito (ANT) y los Gobiernos Autónomos Descentralizados y Mancomunidades que hayan asumido la competencia de transporte terrestre, tránsito y seguridad vial, deben atender los requerimientos de inscripción de medidas cautelares emitidos por el ejecutor de la administración tributaria dentro del término de diez (10) días.

Respecto de la tercera consulta, debe considerarse que el incumplimiento de la obligación mencionada en el párrafo anterior podría generar responsabilidades administrativas, civiles o penales para los servidores públicos responsables, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 233 de la Constitución de la República y 39 y 45 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Por otra parte, la determinación de las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento de una disposición normativa y la validación o no de un instrumento jurídico trasciende el ámbito de competencia de esta Procuraduría General del Estado, conforme lo previsto en el numeral 3 del artículo 237 de la CRE¹⁶ y los artículos 3, letra f) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado¹⁷; por lo tanto, este organismo no se pronuncia al respecto.

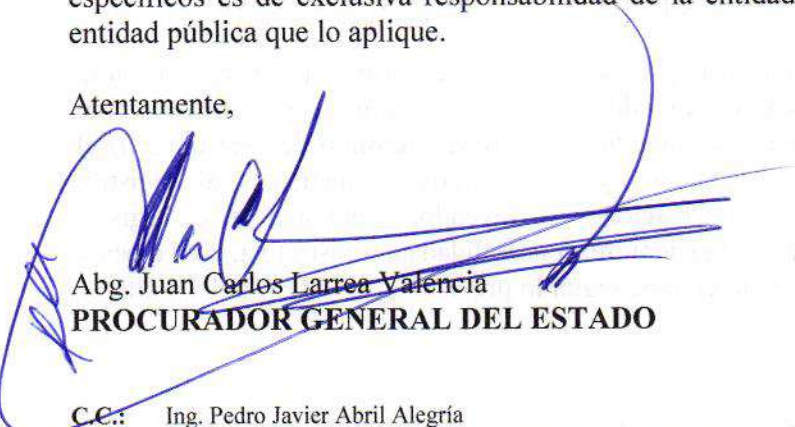
¹⁶ Constitución de la República, publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, "Art. 237.- Corresponde a la Procuradora o Procurador General del Estado, además de las otras funciones que determine la ley: (...) 3. El asesoramiento legal y la absolución de las consultas jurídicas a los organismos y entidades del sector público con carácter vinculante, sobre la *inteligencia o aplicación de la ley, en aquellos temas en que la Constitución o la ley no otorguen competencias a otras autoridades u organismos*". (...), " (el resaltado me corresponde).

¹⁷ Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004, "Art. 3.- De las funciones del Procurador General del Estado. - Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones (...) f) Absolver, consultar y asesorar a los organismos y entidades del sector público, (...) sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico (...)".

per

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

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C.: Ing. Pedro Javier Abril Alegría
Director Ejecutivo de la Agencia Nacional de Tránsito (ANT)

"Art. 13.- De la absolución de consultas.- Sin perjuicio de las facultades de la Función Legislativa, del Tribunal Constitucional y de la Función Judicial, determinadas en la Constitución Política de la República y en la ley, el Procurador General del Estado asesorará y absolverá las consultas jurídicas con carácter de vinculantes, sobre la inteligencia o aplicación de las normas (...) legales o de otro orden jurídico, a pedido de las máximas autoridades de los organismos y entidades del sector público (...), excepto cuando se trate de asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos, hallándose trabada la litis (...)"

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



www.pge.gob.ec