



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

PRONUNCIAMIENTOS PGE



Diciembre 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 diciembre 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	03-dic-25	BANCO CENTRAL DEL ECUADOR CONFLICTO DE INTERESES	4
2	03-dic-25	CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR CELEC EP OTORGAMIENTO DE GARANTÍA TÉCNICA EN RÉGIMEN ESPECIAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA	13
3	10-dic-25	CORPORACIÓN NACIONAL DE FINANZAS POPULARES Y SOLIDARIAS POTESTAD COACTIVA Y FUNCIONES DEL LIQUIDADOR	24
4	10-dic-25	UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPE RECONOCIMIENTO DE LA ESTABILIDAD LABORAL DE DOCENTES, SERVIDORES Y TRABAJADORES	38
5	16-dic-25	CONSEJO DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR NATURALEZA JURÍDICA	45
6	16-dic-25	SUPERINTENDENCIA DE BANCOS COMPETENCIA PARA REGULAR CRÉDITOS PREFERENTES	52
7	16-dic-25	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA PAGO DE LA COMPENSACIÓN POR JUBILACIÓN	62
8	17-dic-25	MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA RECURSO DE APELACIÓN	71
9	17-dic-25	CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNOS PARROQUIALES RURALES DEL ECUADOR - CONAGOPARE FONDO PARA EL ECODESARROLLO REGIONAL AMAZÓNICO	77
10	18-dic-25	CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO RESPONSABILIDADES CIVILES CULPOSAS POR FALTA DE IMPOSICIÓN DE MULTAS	86
11	18-dic-25	MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR, INVERSIONES Y PESCA CONTRIBUCIÓN ESTABLECIDA EN LA LEY GENERAL DE PUERTOS	94
12	26-dic-25	EMPRESA NACIONAL MINERA ENAMI E.P. RECLAMOS Y CONTROVERSIAS	102
13	29-dic-25	SOCIEDAD DE LUCHA CONTRA EL CÁNCER - SOLCA CONTROL DE ORGANIZACIONES SOCIALES QUE PRESTAN SERVICIOS DE SALUD	110

Oficio N° **14211**

Quito D.M., **03 DIC 2025**

Magíster
Jorge Ponce Donoso
Gerente General (E)
BANCO CENTRAL DEL ECUADOR
Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. BCE-BCE-2025-0061-OF, de 9 de abril de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

“Considerando que, el inciso final del artículo 8 del Código Orgánico Monetario y Financiero es relativo a ‘los miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior que formen parte de los organismos que realicen actividades de regulación, supervisión y control’; y, que, las entidades financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas y las entidades privadas de valores y seguros son controladas y supervisadas por la Superintendencia de Bancos, la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, respectivamente; y, son reguladas por la Junta de Política y Regulación Financiera, ¿es aplicable el impedimento del inciso final del artículo 8 del Código Orgánico Monetario y Financiero a los miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior del Banco Central del Ecuador?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico No. BCE-GJ-014-2025, de 9 de abril 2025, suscrito por el Gerente Jurídico, subrogante, del Banco Central del Ecuador (en adelante “BCE”), citó como fundamento los artículos 82, 226, 227 y 303 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 6, 8, 14, 14.1, 26, 27.1, 36, 47.1, 47.6, 60, 74, 78, 94, 99, 100, 101, 105, 109, 150, 218, 226, 280, 425 y 444 – vigentes al momento de la presentación de la consulta – del Libro I del Código Orgánico Monetario Financiero² (en

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

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



adelante “COMF”); y, 14 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante “COA”). Con base en los cuales concluyó:

“5. CRITERIO INSTITUCIONAL:

Con base en los antecedentes expuestos, la normativa aplicable y el análisis jurídico efectuado, en virtud de la consulta que se plantea, se concluye que, la aplicación de la prohibición prevista en el inciso final del artículo 8 del Código Orgánico Monetario y Financiero es estrictamente relativa a los miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior de los organismos que ejercen funciones de regulación, supervisión y control a las entidades financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas o en las entidades privadas de valores y seguros.

Al respecto, el Banco Central del Ecuador no realiza actividades de regulación, supervisión ni control a las entidades financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas ni a las entidades privadas de valores y seguros, cuya supervisión y control corresponde a la Superintendencia de Bancos, a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y a la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros, respectivamente; mientras que su regulación, corresponde expresamente a la Junta de Política y Regulación Financiera.

Por lo tanto, el Banco Central del Ecuador no es un organismo de control, supervisión ni regulación de las entidades financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas ni a las entidades privadas de valores y seguros; consecuentemente, el impedimento establecido en el inciso final del artículo 8 del Código Orgánico Monetario y Financiero no es aplicable a los miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior del Banco Central del Ecuador”.

A fin de contar con mayores elementos de análisis, este organismo solicitó, mediante oficios No. 11143, No. 11144, No. 11145 y No. 11146, de 15 de abril de 2025, los criterios jurídicos de la: i) Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (en adelante “SEPS”); ii) Junta de Política y Regulación Financiera (en adelante “JPRF”); iii) Superintendencia de Bancos (en adelante “SB”); y, iv) de la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros (en adelante “SCVS”). Con oficio No. 11352, de 7 de mayo de 2025, se insistió en dicho requerimiento a la SB, sin haber recibido respuesta.

Los requerimientos realizados por este organismo fueron atendidos por: i) la Presidenta de la JPRF, a través de oficio No. JPRF-JPRF-2025-0153-O, de 25 de abril de 2025, ingresado el mismo día, al cual se adjuntó el informe jurídico No. JPRF-CJF-2025-016, de 24 de abril de 2025; ii) el Intendente General Jurídico de la SEPS, mediante oficio No. SEPS-SGD-IGJ-2025-11825-OF, de 30 de abril de 2025, recibido el mismo día; y, iii) por el titular de la SCVS, con oficio No. SCVS-INPAI-2025-00035616-O, de 30 de abril de 2025, ingresado el 01 de mayo del mismo año.

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

El criterio jurídico emitido por la JPRF, además de citar las normas ya referidas, incorporó los artículos 204 y 213 de la CRE; y, 13 y 59 del COMF (vigentes al momento de la emisión del criterio). Con base en dicho marco normativo, analizó y concluyó:

“Asimismo, el artículo 47 número 6 ibidem determina las funciones de la Junta de Política y Regulación Monetaria, entre ellas, la de formular la política en el ámbito monetario y observar su aplicación, por parte del Banco Central del Ecuador; vigilar el cumplimiento de las funciones del Banco Central del Ecuador; formular la política de las operaciones del Banco Central del Ecuador; formular la política y regular la gestión de los medios de pago físico; normar el sistema central de pagos, así como la regulación, permiso, registro, vigilancia y supervisión de los sistemas auxiliares de pago. En ese sentido, el Banco Central del Ecuador opera como un ejecutor de política, como un depósito centralizado de valores y un ente técnico que no ejerce funciones de control genéricas que se encuentran reservadas a integrantes de la Función de Transparencia y Control Social (superintendencias), ni cuenta con atribuciones de carácter normativo general que son privativas de la Junta de Política y Regulación Monetaria.

(...) en relación con la aplicabilidad de esta prohibición a los funcionarios de nivel jerárquico superior del Banco Central del Ecuador, vale mencionar que, de conformidad con los preceptos previamente citados, a esta entidad le corresponde principalmente la instrumentación de la política pública, en particular la monetaria, además de estar facultado para ejercer varias funciones, de las cuales y de una lectura integral de las normas jurídicas, difieren con la naturaleza de un organismo de supervisión y control o uno de regulación.

IV. CRITERIO JURÍDICO

En atención al requerimiento realizado, y una vez expuestos los argumentos jurídicos correspondientes, se colige que el Banco Central no es un organismo de supervisión y control o uno de regulación a efectos del último párrafo del artículo 8 del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I. Por tanto, no sería aplicable la prohibición de la precitada norma a los funcionarios del jerárquico superior del Banco Central del Ecuador” (lo subrayado me corresponde).

Por su parte, el criterio jurídico de la SEPS citó los artículos 27, 62 numeral 12 y 387 – vigentes al momento de la emisión del criterio – del COMF; y, 146 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria⁴ (en adelante “LOEPS”), luego de lo cual concluyó lo siguiente:

“Ahora bien, se determina que las funciones del Banco Central constan claramente detalladas en el Código Orgánico Monetario y Financiero[2], y en las mismas no se establece ninguna que se enmarque con actividades tendientes de regulación, supervisión y control.

⁴ LOEPS, publicada en el Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011.



Por lo dicho, al no constar actividades de control y regulación de entidades como parte de las competencias y atribuciones del Banco Central, de acuerdo al texto literal de la ley, no podría considerarse que los servidores públicos que laboran en dicha institución se encuentran inmersos en las prohibiciones que señala el Código Orgánico Monetario y Financiero, en el artículo 8 de su Primer Libro, así como no es pertinente realizar una interpretación extensiva del texto legal, sino que el mismo debe entenderse de manera literal.

Asimismo la prohibición establecida en el inciso final del artículo 8 antes señalado, conlleva una infracción grave para las entidades financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas o en las entidades privadas de valores y seguros que realicen el presupuesto señalado; por cuanto el recibir servicios de miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior que formen parte de los organismos que realicen actividades de regulación, supervisión y control a las entidades, hasta después de un (1) año de terminar sus funciones; implicaría la existencia de conflictos de interés, debiendo la Superintendencia, en caso de determinar el incumplimiento, proceder con la sanción correspondiente. No obstante, el Banco Central no realiza actividades de control, por ende sus servidores no estarían inmersos en tales conflictos para con las entidades señaladas, ya que no se cumplen los parámetros para que se configure la infracción que se detalla" (lo subrayado me corresponde).

Finalmente, la SCVS manifestó que el BCE no se encuentra bajo su vigilancia o control, razón por la cual *"se encuentra impedida de pronunciarse sobre la consulta formulada"*.

En síntesis, tanto el informe jurídico del BCE como los criterios de la JPRF y la SEPS coinciden en afirmar que el Banco Central del Ecuador no ejerce funciones de regulación, supervisión ni control sobre entidades del sector financiero privado o de valores y seguros, por lo que, desde su perspectiva, no le resultaría aplicable el impedimento previsto en el inciso final del artículo 8 del COMF.

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) Naturaleza y competencias del BCE; y, ii) Integración del sistema financiero nacional.

2.1. Naturaleza y competencias del BCE.-

De conformidad con el numeral 1 del artículo 302 de la CRE, las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera tienen como uno de sus objetivos el *"1. Suministrar los medios de pago necesarios para que el sistema económico opere con eficiencia"* (lo subrayado me corresponde). A su vez, el inciso final del artículo 303 de la CRE prevé que el BCE *"es una persona jurídica de derecho público, cuya organización y funcionamiento será establecido por la ley"*.

En el mismo sentido, el inciso primero del artículo 26 del COMF, señala que el BCE es una *“persona jurídica de derecho público, parte de la Función Ejecutiva, de duración indefinida, con autonomía institucional, administrativa, presupuestaria y técnica”*. El artículo 27 ibídem dispone que el BCE *“instrumentará la política monetaria, formulada por la Junta de Política y Regulación Monetaria”*, orientada a mantener la estabilidad del sistema monetario, contribuir a la estabilidad financiera y administrar su balance para preservar la dolarización, *“incluyendo el funcionamiento seguro, sólido y eficiente de los sistemas y medios de pago”* (lo subrayado me corresponde).

Entre las funciones atribuidas al BCE, el artículo 36 del COMF establece las siguientes:

“1. Instrumentar la política en el ámbito monetario, para promover la sostenibilidad del sistema monetario y financiero de conformidad a las disposiciones de este Código;

(...) 13. Administrar el sistema central de pagos, impulsando la interoperabilidad de los participantes del ecosistema de pagos, la inclusión financiera e innovación tecnológica, en el ámbito de su competencia;

14. Ejercer el control de los medios de pago; y, la vigilancia y supervisión de los sistemas auxiliares de pagos, fomentando la eficiencia, interoperabilidad e innovaciones en este ámbito;

(...)18. Actuar como depósito centralizado de compensación y liquidación de valores;

(...)20. Ejercer la potestad sancionatoria de conformidad a la ley;”

En el mismo sentido, el artículo 43 del COMF dispone:

*“Art. 43.- Información sobre negociación de divisas distintas del dólar de los Estados Unidos de América. **Las entidades del sistema financiero nacional** autorizadas a negociar en divisas distintas del dólar de los Estados Unidos de América **comunicarán al Banco Central del Ecuador**, en la forma y con la periodicidad que la Junta de Política y Regulación Monetaria determine, para fines estadísticos, los montos y tipos de cambio de las operaciones que efectúen, **así como la información que el Banco Central del Ecuador requiera acerca del movimiento de sus cuentas en divisas. El Banco Central del Ecuador sancionará el incumplimiento** de esta disposición como infracción muy grave de acuerdo con este Código” (énfasis añadido).*

Por su parte, el artículo 105 del COMF define a los sistemas auxiliares de pago *“el conjunto de políticas, normas, instrumentos, procedimientos y servicios articulados y coordinados, públicos o privados, autorizados por el Banco Central del Ecuador, establecidos para efectuar transferencias de recursos, remesas de dinero o compensación entre sus distintos participantes”*. Así, el artículo 22 de la Resolución Nro. JPRM-2024-



018-M, que contiene la “Norma que Regula los Medios y Sistemas de Pago en Ecuador y las Actividades Fintech de sus Partícipes”, dispone:

“Podrán actuar como partícipes del Sistema Auxiliar de Pagos, previa autorización del Banco Central del Ecuador:

- a. ***Las entidades financieras;***
- b. *Las entidades de servicios auxiliares del sistema financiero: transaccionales, de pago, de redes y cajeros automáticos y administradoras de tarjetas;*
- c. *De servicios financieros tecnológicos: neobancos y de concesión digital de créditos;*
- d. *Las sociedades especializadas de depósitos y pagos electrónicos (SEDPES); y,*
- e. *Las administradoras del Sistema Auxiliar de Pagos (ASAR).*

La operación de medios y sistemas de pago en el Ecuador solo podrá ser efectuada por entidades debidamente autorizadas por el Banco Central del Ecuador, bajo prevenciones legales” (énfasis añadido).

En este sentido, el artículo 109 del COMF reitera que el BCE “***efectuará la vigilancia y supervisión de los sistemas auxiliares de pagos y de sus entidades administradoras, así como de cualquier infraestructura de pagos o de transferencias de recursos monetarios***”, que actúen en el mercado, para asegurar el correcto funcionamiento de los canales, instrumentos y medios de pago que se procesen por su intermedio (énfasis añadido). Añade el inciso tercero del artículo ibídem que: “***Los administradores de los sistemas auxiliares de pagos, incluyendo cualquier infraestructura de pagos o de transferencias de recursos monetarios, para su funcionamiento deberán contar con la autorización del BCE***, y estarán obligados a “remitir la información que este requiera y en los plazos que determine” (lo subrayado me corresponde).

Adicionalmente, los artículos 110, 111 y 112 del COMF determinan que el BCE “***dispondrá la aplicación de medidas correctivas a los sistemas de pagos auxiliares que hayan incumplido la normativa correspondiente***” y “***sancionará a las entidades a cargo de los sistemas auxiliares de pago y a sus administradores***”, cuando corresponda (lo subrayado me corresponde).

De lo citado se concluye que: i) el BCE es una persona jurídica de derecho público, parte de la Función Ejecutiva, al que le corresponde, en lo principal, la instrumentación de la política monetaria formulada por la JPRFM; ii) le corresponde ejercer el control de los medios de pago, así como la vigilancia y supervisión de los sistemas auxiliares de pagos; iii) las entidades del sistema financiero nacional, autorizadas a negociar en divisas distintas del dólar deben comunicar al BCE, en la forma y con la periodicidad que la JPRFM determine, los montos y tipos de cambio de las operaciones que efectúen, así como la información que se requiera; iv) corresponde al BCE efectuar la vigilancia y supervisión de los sistemas auxiliares de pagos y de sus entidades administradoras, así como de cualquier infraestructura de pagos o de transferencias de recursos monetarios que actúen en el mercado; v) puede, según el caso, disponer la aplicación de medidas

correctivas a los sistemas de pagos auxiliares, así como sancionar a las entidades y a sus administradores; vi) las entidades financieras podrán actuar como partícipes del Sistema Auxiliar de Pagos.

2.2. Integración del sistema financiero nacional.-

El artículo 6 del COMF establece que integran los sistemas monetarios y financiero nacional las entidades *“responsables de la formulación de las políticas, regulación, implementación, supervisión, control y seguridad financiera y las entidades públicas, privadas y populares y solidarias que ejercen actividades monetarias y financieras”*. De manera análoga, forman parte de los regímenes de valores y seguros las entidades reguladoras y operadoras públicas y privadas que realizan actividades en esos ámbitos.

Por su parte, el artículo 160 del COMF establece que *“El sistema financiero nacional está integrado por el sector financiero público, el sector financiero privado y el sector financiero popular y solidario”*. Al respecto, el artículo 161 ibídem precisa que el sector financiero público está compuesto por: *“1. Bancos; y, Corporaciones. 3. Las corporaciones del sector financiero público ejercerán sus actividades como banca de desarrollo de segundo piso”*, en tanto que, de acuerdo con el artículo 162 del mismo código, el sector financiero privado está integrado por:

- “1. Bancos;*
- 2. Entidades de servicios financieros;*
- 3. Entidades de servicios auxiliares del sistema financiero;*
- 4. Entidades de servicios financieros tecnológicos;*
- 5. Sociedades especializadas de depósitos y pagos electrónicos”* (lo subrayado me corresponde).

Sobre estas últimas (sociedades especializadas de depósitos y pagos electrónicos) el COMF determina, en el artículo 162.5, que: *“Son sociedades especializadas de depósitos y pagos electrónicos las entidades cuyo objeto es la recepción de recursos con fines de facilitar pagos y traspasos de recursos mediante los medios de pago electrónicos autorizados; enviar y recibir giros financieros; y, brindar los servicios determinados para los partícipes del Sistema Auxiliar de Pagos, previa calificación y autorización del Banco Central del Ecuador, y de conformidad con la regulación que emita la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria”*.

Finalmente, el inciso final del artículo 8 del COMF – vigente al momento de presentar la consulta – establecía que:

“Los miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior definidos por la ley que formen parte de los organismos que realicen actividades de regulación, supervisión y control, estarán impedidos de prestar sus servicios en las entidades financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas o en las entidades privadas de valores y seguros, que sean reguladas o controladas, según su caso, bajo cualquier modalidad contractual, y de intervenir o gestionar”

*directa o indirectamente ante éstos órganos, en beneficio de tales entidades reguladas y controladas **hasta después de un (1) año de terminar sus funciones**, sin perjuicio de las limitaciones que el artículo 153 de la Constitución determina. La infracción a este impedimento constituirá infracción grave por parte de la entidad regulada o controlada, que se sancionará conforme a la Sección 11 del Capítulo 3 de este Código, al artículo 208 de la Ley de Mercado de Valores o al artículo 40 de la Ley General de Seguros, según corresponda de acuerdo con la naturaleza de la entidad infractora. **Esta prohibición aplica exclusivamente para el caso de las entidades reguladas, controladas o supervisadas conforme al ámbito de este Código.** Los trabajadores sujetos al Código del Trabajo de los organismos de regulación, supervisión o control no están sujetos a esta prohibición” (énfasis añadido).*

Y, luego de la reforma al artículo antes indicado, el texto actual es:

*Las y los miembros y **las y los funcionarios de nivel jerárquico superior** definidos en esta Ley, que formen parte de los organismos **que realicen actividades de regulación, supervisión y control**, estarán impedidos de ejercer cargos de dirección o de toma de decisiones **bajo relación de dependencia** en las entidades financieras privadas, cooperativas de ahorro y crédito y mutualistas, o en las entidades privadas de valores y seguros, que sean reguladas o controladas, según su caso, **y de intervenir o gestionar directa o indirectamente ante éstos órganos, hasta después de un año de terminadas las funciones**, sin perjuicio de las limitaciones que el Artículo 153 de la Constitución determina.*

La infracción a este impedimento constituirá infracción grave por parte de la entidad regulada o controlada, que se sancionará conforme a la Sección 11 del Capítulo 3 de este Código, al artículo 208 de la Ley de Mercado de Valores o al artículo 40 de la Ley General de Seguros, según corresponda de acuerdo con la naturaleza de la entidad infractora. Esta prohibición aplica exclusivamente para el caso de las entidades reguladas, controladas o supervisadas conforme al ámbito de este Código. Los trabajadores sujetos al Código del Trabajo de los organismos de regulación, supervisión o control no están sujetos a esta prohibición” (énfasis añadido).

De lo expuesto se concluye que: i) el sistema financiero nacional está compuesto por los sectores público, privado, y popular y solidario; ii) el sector financiero privado incluye, entre otros, sociedades especializadas de depósitos y pagos electrónicos, sobre las cuales el Banco Central del Ecuador **ejerce funciones de control en el marco de sus atribuciones en el sistema de pagos**, conforme a la estructura normativa del COMF.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta, se concluye que, según lo dispuesto en los artículos 26, 27, 36 y 162 numerales 4 y 5 del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero, el impedimento previsto en el inciso cuarto del artículo 8 del mismo cuerpo

normativo resulta aplicable a los miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior del Banco Central del Ecuador.

Lo anterior obedece a que el Banco Central del Ecuador ejerce actividades de supervisión, control y sanción sobre los sistemas auxiliares de pago e infraestructuras de transferencia de recursos monetarios que integran el sistema financiero privado, según lo previsto en el Código Orgánico Monetario y Financiero. En la medida en que dichas funciones constituyen actividades de control sobre entidades privadas sujetas al régimen de ese cuerpo normativo, particularmente aquellas que operan medios de pago y prestan servicios financieros electrónicos, se configura el supuesto previsto en el inciso final del artículo 8 del COMF. A modo de ilustración, si el Banco Central realiza actividades de regulación, control o supervisión respecto de bancos privados, los miembros y funcionarios de nivel jerárquico superior del Banco Central no podrán ejercer cargos de dirección o de toma de decisiones bajo relación de dependencia en bancos privados – según los términos del artículo 8 del COMF –.

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. María Paulina Vela Zambrano
Presidenta de la Junta de Política y Regulación Financiera

Luis Cabezas-Klaere
Superintendente de Compañías, Valores y Seguros

Christina Ivonne Murillo Navarrete
Superintendente de Economía Popular y Solidaria

Oficio N° 14212

Quito D.M., 3 de diciembre de 2025

Abogado

Jorge Antonio Jácome Pólit

Gerente General

**EMPRESA PÚBLICA ESTRATÉGICA CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR
(CELEC EP)**

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CELEC-EP-2025-3015-OFI, de 20 de noviembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado al día siguiente, se formuló la siguiente consulta:

¿únicamente (sic) en caso de no presentarse la garantía técnica otorgada por el fabricante o distribuidor de equipos (por el plazo que establezcan los pliegos), el adjudicatario deberá otorgar la garantía (póliza, certificado bancario) por igual valor del bien a suministrarse mencionada en el tercer inciso del Art. 87 de la LOSNCP?

En el caso de que la empresa extranjera bajo régimen especial de contratación pública otorgue el certificado de garantía emitido por él como fabricante ¿estaría cumpliendo con la obligación legal de otorgar la garantía técnica prevista en la Ley?”.

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, contenido en el memorando No. CELEC-EP-2025-9431-MEM, de 20 de noviembre de 2025, suscrito por la Directora Jurídica de la Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador (en adelante “CELEC EP”), citó los artículos 82, 226, 227 y 315 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 14 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); 34 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas³ (en adelante, “LOEP”); 1, 2, 38, 82, 84 y 87 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁴ (en adelante “LOSNCP”); 2, 77, 346, 349, 350 y 351 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁵ (en adelante “RGLOSNCP”); 406-03 de la Normas de Control Interno emitidas por la Contraloría General del Estado. Con base en este marco normativo, dicho informe analizó lo siguiente:

“Análisis Jurídico

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

⁴ LOSNCP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.395 de 04 de agosto de 2008.

⁵ RGLOSNCP, publicado en el Noveno Suplemento del Registro Oficial No.153 de 28 de octubre de 2025.

(...) De la revisión de la normativa se establece que este tipo de contrataciones amparados en el numeral sexto del artículo 38 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se encuentra contemplado aplicar la figura de régimen especial.

Bajo dicha premisa, el Estado a través de sus diferentes entidades o empresas públicas tiene la potestad de contratar con empresas internacionales estatales o mixtas bajo la concepción de nuestra normativa ecuatoriana.

(...) en este tipo de régimen especial, y de encontrarnos en una adquisición provisión o instalación de equipos, maquinaria o vehículos, o de obras que contemplen aquella provisión o instalación, de considerarlo pertinente para precautelar el interés institucional y asegurar la calidad y buen funcionamiento de los mismos, exigirá al momento de la recepción una garantía del fabricante, representante, distribuidor o vendedor autorizado, la que se mantendrá vigente de acuerdo con las estipulaciones establecidas en el contrato y que son independientes y subsistirán luego de cumplida de la obligación principal; en consecuencia esta garantía se entiende como aquella que cubre cualquier tipo de desperfecto, daño o mal funcionamiento del equipo, parte o pieza y permite su reparación a costa del contratista o el cambio de equipo de ser correspondiente, por cuanto es exigible a partir de la suscripción del acta entrega recepción.

De igual forma se preceptúa que en el caso de no presentarse esta garantía, el contratista entregará una de las previstas en esta Ley, por igual valor del bien a suministrarse, de conformidad con lo establecido en los pliegos y en el contrato.

Esta excepción mencionada en la ley tiene como consecuencia que, en el Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en su numeral tercero del artículo 350 señale taxativamente que en contratos que sea igual o supere a cinco millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD \$5.000.000), sea obligatorio que el adjudicatario presente una de las formas de garantías previstas en el artículo 84 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por igual valor del bien a suministrarse, conforme el tercer inciso del artículo 87 de la Ley en mención.

Por consiguiente y de la lectura y aplicación textual del artículo 350 del citado reglamento, este tipo de garantías técnicas amparadas en dinero por igual valor al bien entregado, se aplicarían ante la falta de presentación de la garantía técnica y cuando los contratos iguallen o superen los cinco millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD \$5.000.000).

Sin embargo de lo expuesto, queda la disyuntiva de que, el legislador y la Presidencia de la República hayan normado en términos generales si la aplicación de una garantía por igual valor del bien a suministrarse aplica en los contratos que iguallen o superen los cinco millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD \$5.000.000), indistintamente si haya presentado la garantía técnica normal; así como su obligatoriedad para todos los regímenes contemplados en la normativa, entre estos el régimen especial entre empresas estatales o de economía mixta o de composición accionaria estatal internacional bajo la figura de fabricante de bienes.

1. Conclusión

Por lo expuesto y conforme lo analizado en consonancia con la normativa, esta Dirección Jurídica concluye que, lo dispuesto en el numeral 3 del Art. 350 del Reglamento a la LOSNCP, no es aplicable aún (sic) cuando el contrato supere el valor de cinco millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD \$5.000.000) en procesos de

*contratación pública en régimen especial con empresas estatales o de economía mixta o de **composición accionaria estatal internacional** que funge como fabricante de los equipos, por cuanto está en capacidad de vender al Estado Ecuatoriano y posee toda la capacidad técnica y financiera para otorgar la garantía con cobertura requerida en el primer inciso del Art. 87 de la LOSNCP, esto es una garantía Técnica de fabricante por un plazo específico (conforme los pliegos).*

*Adicionalmente no hay norma concreta en el Reglamento a la LOSNCP que regule el tema específico sobre el otorgamiento **de garantías con empresas estatales o de economía mixta o de composición accionaria estatal internacional bajo el régimen especial de contratación**; así como que, de conformidad al principio de jerarquía contemplada en nuestra Carta Magna, un reglamento no puede modificar lo contemplado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”.*

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios Nos. 14054 y 14055, de 25 de noviembre de 2025, este organismo solicitó a la Contraloría General del Estado (en adelante “CGE”) y al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante “SERCOP”) que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta.

El requerimiento fue atendido por la CGE mediante oficio No. 657-DNJ-2025, de 27 de noviembre de 2025, recibido al día siguiente en el correo institucional único de esta Procuraduría. El SERCOP no ha remitido respuesta hasta la fecha.

El Informe Jurídico de la CGE, contenido en el oficio No. 657-DNJ-2025, de 27 de noviembre de 2025, suscrito por su Director Nacional Jurídico, con fundamento en disposiciones jurídicas similares a las invocadas por la entidad consultante, analizó y concluyó lo siguiente:

2. RESPUESTA:

Respecto a la primera pregunta: (...)

La garantía técnica constituye el mecanismo legal principal de protección de la calidad, funcionalidad y conformidad de los bienes adquiridos por la entidad contratante. Su finalidad no es económica, sino material y operativa: asegurar que el equipo o bien suministrado responda al estándar ofertado y que, ante defectos o fallas, exista obligación de reposición, reparación o sustitución.

El artículo 87 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública es categórico al establecer que la presentación de la garantía técnica es la regla general y obligatoria. Solo en caso de no presentarse dicha garantía, procede exigir una de las garantías financieras reguladas en el artículo 84 de la Ley (póliza, certificado bancario o certificado de depósito), por igual valor del bien o por el monto que corresponda conforme pliegos y contrato.

Este elemento condicional, de no presentarse tiene efectos jurídicos claros: la garantía financiera opera como mecanismo supletorio, no acumulativo ni concurrente, y únicamente puede ser exigida cuando la garantía técnica no ha sido entregada, es insuficiente o incumple estándares mínimos de cobertura, vigencia o ejecutabilidad.

En consecuencia, no procede exigir garantía financiera, si la garantía técnica ha sido otorgada por el fabricante en debida forma, salvo que los pliegos establezcan lo contrario de manera motivada, o existan condiciones específicas derivadas del Reglamento para

contratos de alto monto (art. 350), situación que debe aplicarse con observancia del principio de jerarquía normativa y sin desnaturalizar la primacía de la garantía técnica prevista en la Ley.

En relación a la segunda pregunta: (...)

En atención a la consulta formulada, corresponde precisar que ni la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública ni su Reglamento General, establecen prohibición alguna para que el adjudicatario y el fabricante del bien coincidan en la misma persona natural o jurídica; en consecuencia, es jurídicamente viable que una empresa pública extranjera, actuando bajo el régimen especial previsto en el artículo 38 numeral 6 de la LOSNCP, pueda emitir el certificado de garantía técnica en calidad de fabricante y, con ello cumplir con la obligación de otorgar la garantía técnica establecida en el artículo 87 de la referida Ley. Adicionalmente, conforme a la normativa aplicable, se reconoce que la garantía técnica puede ser otorgada por el fabricante, representante o distribuidor autorizado, y no se identifican restricciones que impidan que una empresa extranjera, siempre que actúe en su condición real de fabricante emita directamente dicha garantía.

*No obstante, si bien esta modalidad resulta procedente en términos normativos, su validez y eficacia dependen de la verificación estricta de dos elementos esenciales: i) **que el certificado de garantía cumpla con los requisitos de cobertura, vigencia, alcance y ejecutabilidad exigidos en los pliegos y en la normativa aplicable;** y, ii) **que se acredite de manera objetiva y documentada que el otorgante del certificado es efectivamente el fabricante del bien suministrado.** La ausencia de esta verificación o la existencia de duda razonable sobre la calidad de fabricante podrían derivar en la **insuficiencia o ineficacia de la garantía técnica, obligando al adjudicatario, conforme lo prevé el artículo 87 inciso tercero a presentar una garantía alternativa de las contempladas en el artículo 84 de la LOSNCP.***

*En tal virtud, se concluye que la entrega del certificado de garantía emitido por la empresa pública extranjera, en calidad de fabricante, constituye una forma admisible de cumplimiento de la obligación legal de otorgar la garantía técnica, **siempre que concurren las condiciones antes señaladas y que la administración verifique con fundamento suficiente la autenticidad y ejecutabilidad de dicha garantía,** asegurando con ello la protección del interés público y la seguridad jurídica en el proceso contractual” (énfasis añadido)*

De lo expuesto se desprende que el informe jurídico de CELEC EP coincide con el criterio de la CGE. Para la entidad consultante, lo previsto en el numeral 3 del artículo 350 del RGLOSNCP no resulta aplicable por cuanto el contratista está en capacidad de vender al Estado ecuatoriano y posee toda la capacidad técnica y financiera para otorgar la garantía con cobertura requerida en el primer inciso del Art. 87 de la LOSNCP (garantía Técnica de fabricante por un plazo específico). Por su parte, la CGE determina que, en los procesos bajo régimen especial, no procede exigir garantía financiera si la garantía técnica ha sido entregada en debida forma, salvo previsión motivada en los pliegos o cuando concurren las condiciones específicas del artículo 350 del Reglamento, siempre con estricto respeto al principio de jerarquía normativa y sin desnaturalizar la garantía técnica establecida en la Ley.

2.- Análisis. -

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de las consultas, el análisis desarrollará los siguientes aspectos: i) procesos de contratación pública bajo régimen especial; y, ii) garantía técnica.

2.1. Procesos de contratación pública bajo régimen especial. -

Respecto de la naturaleza jurídica del vínculo contractual, el artículo 74 de la LOSNCP prevé que: *“Los contratos a los que se refiere esta Ley celebrados por las Entidades Contratantes, son contratos administrativos”*. Éstos se definen en el artículo 125 del COA como *“el acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, entre dos o más sujetos de derecho, de los cuales uno ejerce una función administrativa”*, especificando que: *“Los contratos administrativos se rigen por el ordenamiento jurídico específico en la materia”*.

En cuanto al régimen especial, el numeral 6 del artículo 38 de la LOSNCP establece que estarán sujetos a este régimen los procedimientos precontractuales de contrataciones que celebren:

“6. Los que celebren el Estado con entidades del sector público, éstas entre sí, o aquellas con empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en el 50% a entidades de derecho público o sus subsidiarias, nacionales o internacionales; y las empresas entre sí.

Las empresas públicas que participen como proveedores en la modalidad de contratación interadministrativa detallada en el inciso anterior, no pueden participar en cualquier forma asociativa, como consorcio o asociación o a través del mecanismo previsto en los artículos 35 y 36 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, con personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras privadas, en cualquier porcentaje de participación.

La contratación interadministrativa no será utilizada como mecanismo de evasión de los procedimientos previstos en esta Ley, o como mecanismo de intermediación; por lo que si se detecta, estas anomalías se presumirá la evasión o intermediación, y se aplicarán las sanciones que correspondan.

Las empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en cincuenta (50%) por ciento a entidades de derecho público o sus subsidiarias, podrán utilizar el régimen especial para contrataciones del giro específico del negocio; en cuanto al giro común se aplicará el régimen común previsto en esta Ley. La determinación de giro específico le corresponderá al Director General o la Directora del Servicio Nacional de Contratación Pública.” (Énfasis añadido).

El artículo 115, contenido en el “Capítulo II: De los Procedimientos de Régimen Especial” del RGLOSNCP, dispone que las contrataciones establecidas en el artículo 38 de la LOSNCP, especialmente en lo relativo a la fase precontractual, observarán la normativa prevista en ese capítulo; en el caso que no se describa o detalle algún procedimiento o acción concreta que sean indispensables realizar para la contratación, *“se observará de forma supletoria los procedimientos o disposiciones establecidos para la fase precontractual en el régimen común”*, previstos en LOSNCP y su Reglamento; y, para el caso de la *“fase preparatoria, de suscripción, o de ejecución contractual, se aplicará directamente la normativa común a todas las contrataciones”*, salvo que este Capítulo estableciera una regulación diferente.

Salvo las excepciones establecidas en la LOSNCP y su Reglamento, *“los procedimientos de contratación pública bajo la modalidad de régimen especial serán publicados en el Portal de Contratación Pública durante la ejecución de todas sus fases y etapas”*, según el artículo 116 del RGLOSNCP, agregando en su artículo 117 que, en cualquiera de los casos de régimen especial establecidos en el artículo 38 de la LOSNCP con excepción del numeral 4 de esa norma, *“si la cuantía del objeto de contratación es igual o inferior a diez mil dólares (USD \$10.000), la entidad contratante podrá optar por aplicar el procedimiento de ínfima cuantía”*.

Por otra parte, el artículo 142 del RGLOSNCPE, respecto de las contrataciones con empresas públicas extranjeras, precisa que:

“Para el caso de contrataciones con empresas públicas extranjeras o empresas cuyo capital suscrito pertenezca por lo menos en el 50% a entidades de derecho público de los Estados de la comunidad internacional, se realizarán de conformidad con los términos y condiciones constantes en los tratados, convenios, protocolos y demás instrumentos internacionales, de haberlos; así como, en acuerdos, cartas de intención y demás formas asociativas, en el marco de lo previsto en el artículo 416 numeral 12 de la Constitución de la República. En el caso de no haberse previsto un régimen de contratación específico, se seguirá el procedimiento previsto en el régimen especial.

Para el propósito de este artículo, se entiende como empresa pública extranjera o empresa cuyo capital suscrito pertenezca por lo menos en el 50% a entidades de derecho público de los Estados de la comunidad internacional, a las personas jurídicas, las empresas o las subsidiarias de éstas, creadas o constituidas bajo cualquier forma jurídica, cuyo capital, rentas o recursos asignados pertenezcan al Estado de la comunidad internacional, en una proporción de por lo menos el cincuenta por ciento”. (énfasis añadido).

De lo expuesto se observa que: i) la aplicación del régimen especial determinado en el numeral 66 del artículo 38 de la LOSNCP es procedente siempre que la empresa proveedora, nacional o extranjera, tenga una composición accionaria de al menos el cincuenta por ciento de capital público; ii) cuando no exista un acuerdo, tratado o convenio internacional que regule un régimen contractual específico, la contratación se sujetará a la normativa del régimen especial prevista en la LOSNCP y en el RGLOSNCPE; y, iii) en la fase precontractual, las contrataciones por régimen especial observarán la normativa específica del Reglamento y, de forma supletoria, las disposiciones del régimen común; en las fases preparatoria, de suscripción y ejecución contractual se aplicará directamente la normativa común, salvo previsión en contrario.

2.2. Sobre la Garantía Técnica. -

De conformidad con el numeral 4 del artículo 79 de la LOSNCP, además de los requisitos previstos en el artículo 1461 del Código Civil⁶ (en adelante “CC”), los contratos administrativos en materia de contratación pública deben contener, entre otros elementos esenciales, *“Las garantías en los casos que corresponda”*. Así también, el inciso sexto del artículo 80 ibidem, dispone que *“Para la suscripción del contrato, será requisito previo la rendición de las garantías correspondientes”* (énfasis añadido).

Concordante con lo anterior, el numeral 3 del artículo 82 de la LOSNCP establece como cláusula obligatoria la *“Cláusula de garantías, así como una relacionada con el plazo en que la entidad deberá proceder al pago del anticipo”*, recalcando que, *“El incumplimiento de esta disposición será causal de terminación unilateral y anticipada del contrato”* (énfasis añadido).

En armonía con la Ley, el primer inciso del artículo 346 del RGLOSNCPE dispone que, cuando corresponda, previo a la firma del contrato administrativo, *“se rendirán las garantías*

⁶ CC, Codificación 10, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No.46 de 24 de junio de 2005.

“Art. Art. 1461.- Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad es necesario:
Que sea legalmente capaz;

Que consienta en dicho acto o declaración, y su consentimiento no adolezca de vicio;

Que recaiga sobre un objeto lícito; y,

Que tenga una causa lícita.

La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, y sin el ministerio o la autorización de otra”.

correspondientes, so pena de declararse como adjudicatario fallido al proveedor por cuya culpa no se celebrare el contrato por no haberse rendido las garantías”.

Según el artículo 84 de la LOSNCP, las garantías que pueden rendir los contratistas son:

- “1. Garantía incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, otorgada por un banco o institución financiera establecidos en el país o por intermedio de ellos;*
- 2. Fianza instrumentada en una póliza de seguros, incondicional e irrevocable, de cobro inmediato, emitida por una compañía de seguros establecida en el país; y,*
- 3. Certificados de depósito a plazo, emitidos por una institución financiera establecida en el país, endosados por valor en garantía a la orden de la Entidad Contratante y cuyo plazo de vigencia sea mayor al estimado para la ejecución del contrato”.*

Respecto de la garantía técnica consultada, el artículo 87 de la LOSNCP establece expresamente que:

*“En los contratos de adquisición, provisión o instalación de equipos, maquinaria o vehículos, o de obras que contemplen aquella provisión o instalación, o en los contratos que la entidad contratante, de manera motivada, considere pertinente para precautelar el interés institucional y asegurar la calidad y buen funcionamiento de los mismos, **exigirá al momento de la recepción una garantía del fabricante, representante, distribuidor o vendedor autorizado, la que se mantendrá vigente de acuerdo con las estipulaciones establecidas en el contrato.***

Estas garantías son independientes y subsistirán luego de cumplida la obligación principal.

De no presentarse esta garantía, el contratista entregará una de las previstas en esta Ley, por igual valor del bien a suministrarse, de conformidad con lo establecido en los pliegos y en el contrato.

En todos los casos, las garantías entrarán en vigencia a partir de la entrega recepción del bien. El Reglamento podrá determinar mecanismos de respaldo de estas garantías, tales como: terceros especializados en la prestación de servicios de garantías, pólizas, cláusulas de incumplimiento, entre otros.

*En el caso de adquisición y arrendamiento de ciertos bienes determinados por el SERCOP, y que son necesarios para la prestación ininterrumpida de servicios de calidad al ciudadano, **las entidades contratantes deberán garantizar y prever la vigencia tecnológica para el adecuado funcionamiento** de estos, a través de la contratación de sus mantenimientos, **garantías técnicas**, reposiciones, recompra, entre otros.*

El Reglamento regulará según el caso, su carácter accesorio o autonomía de estas contrataciones con el contrato principal.

La transferencia e innovación tecnológica, el uso de tecnologías libres y la desagregación de componentes o tecnológica, a las que se refiere el Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, Creatividad e Innovación, serán considerados como criterios aplicables a la contratación pública, conforme lo regule el Reglamento”. (énfasis añadido)

Según el numeral 3 del artículo 89 de la LOSNCP, la garantía técnica surte efectos desde la entrega recepción y subsiste luego de cumplida la obligación principal. El artículo 93 agrega que, en los

contratos de adquisición de bienes y de prestación de servicios, existirá una sola recepción, y que *“Producida la recepción se devolverán las garantías otorgadas, a excepción de la garantía técnica”* (énfasis añadido).

Concordante, el segundo inciso del artículo 346 del RGLOSNCPE establece que, *“Las garantías serán devueltas conforme lo establece la ley. Una vez cumplidos los requisitos para devolución de las garantías, la entidad contratante no tendrá justificativo para demorar la entrega de éstas”*. El artículo 348 del RGLOSNCPE permite combinar garantías contempladas en el artículo 84 de la Ley y precisa que *“Todas las garantías, asegurarán el total cumplimiento de las obligaciones pertinentes, debiendo constituirse en forma independiente para cada contratación”*, y serán emitidas en dólares de los Estados Unidos de América (énfasis añadido).

Con relación a los mecanismos de respaldo de las garantías técnicas, el artículo 350 del RGLOSNCPE establece que *“La garantía técnica no se encuentra sujeta a ninguna condición jurídica adicional para que pueda cumplirse, salvo las propias que habilitan su ejecución”* (énfasis añadido). A efectos de garantizar la debida ejecución de las obligaciones derivadas de la garantía técnica, las entidades contratantes utilizarán los siguientes mecanismos:

- “1. En caso de incumplimiento de las obligaciones derivadas de la garantía técnica, la entidad contratante podrá declarar al contratista como incumplido de conformidad con los artículos 20, numeral 1, y 111 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. En cuyo caso, deberá seguir el debido procedimiento administrativo contemplado en el artículo 109 de la referida Ley, en lo que fuere aplicable;*
- 2. Como parte de las obligaciones derivadas de la garantía técnica se podrá estipular que, en caso de incumplimiento del contratista, será el fabricante, representante, distribuidor o vendedor autorizado o tercero especializado en la prestación de servicios de garantías quien asumirá directamente dichas obligaciones; y,*
- 3. Para los contratos cuya cuantía sea igual o superior a cinco millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD \$5.000.000), será obligatorio que el adjudicatario presente una de las formas de garantías previstas en el artículo 84 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por igual valor del bien a suministrarse, conforme el tercer inciso del artículo 87 de la Ley en mención (énfasis añadido)*

Finalmente, el artículo 351 del RGLOSNCPE, que se refiere a la garantía técnica en aplicación del principio de vigencia tecnológica, manifiesta que *“En cumplimiento del principio de vigencia tecnológica, en el caso de la adquisición o arrendamiento de bienes tecnológicos, se establecerá de manera obligatoria el otorgamiento de garantías técnicas por parte del fabricante, por intermedio de su representante, distribuidor, vendedor autorizado o proveedor”*. Las entidades contratantes establecerán de manera obligatoria la *“reposición de los bienes en aplicación de la garantía técnica, ya sea por defecto de fábrica o por mal funcionamiento durante su operación”*. Dicha reposición podrá ser:

- “a) Reposición temporal Comprende la entrega inmediata de un bien de las mismas o mayores características o especificaciones técnicas hasta la reposición definitiva; y,*
- b) Reposición definitiva Operará en el caso en que el bien deba ser reemplazado por uno nuevo de iguales o mayores características o especificaciones técnicas, siempre y cuando no se trate de un daño derivado del mal uso u operación”*.

2.2.1. Principio de jerarquía normativa y límites de la potestad reglamentaria.

De conformidad con el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, la jerarquía normativa aplicable al ordenamiento jurídico ecuatoriano se atenderá en el siguiente orden:

*“Art. 425.- El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; **las leyes orgánicas; las leyes ordinarias;** las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos.*

*En caso de conflicto entre normas de distinta jerarquía, la Corte Constitucional, las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, lo resolverán mediante **la aplicación de la norma jerárquica superior**” (énfasis añadido).*

De la norma citada se desprende que las leyes orgánicas prevalecen jerárquicamente sobre los decretos, reglamentos, y demás actos o resoluciones de la administración pública. Por lo antes mencionado, las disposiciones de rango inferior no pueden contradecir ni modificar las obligaciones derivadas de la Ley.

Respecto de la posibilidad de reformar una ley orgánica mediante una norma reglamentaria, Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández⁷ señalan lo siguiente:

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

En cuanto a la potestad reglamentaria, el artículo 147 de la CRE establece que el Presidente de la República tiene facultad de "*expedir los reglamentos necesarios para la **aplicación de las leyes, sin contravenirlas ni alterarlas**, así como los que convengan a la buena marcha de la administración*".

Asimismo, el artículo 129 del COA dispone que "*Le corresponde al Presidente de la República el ejercicio de la potestad reglamentaria **en relación con las leyes formales**, de conformidad con la Constitución*" (énfasis añadido).

Adicionalmente, el numeral 6 del artículo 120 de la Constitución señala como atribución exclusiva de la Asamblea Nacional;

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

(...)

*6. Expedir, codificar, **reformar y derogar las leyes**, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio (...)" (énfasis añadido).*

Por tanto, los principios de jerarquía normativa y de legalidad delimitan la potestad reglamentaria, restringiéndola al desarrollo y aplicación de la ley, sin que pueda suponer una reforma, sustitución o modificación, ya que éstos últimos son de facultad exclusiva de la Asamblea Nacional.

En el caso concreto, del análisis conjunto del artículo 87 de la LOSNCP y del artículo 350 del

⁷ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, 14ª Edición, Editorial Civitas, Madrid, 2010, pág. 176.

RGLOSNCP se desprende que no existe contradicción normativa; sin embargo, sí se aprecia que el RGLOSNCP crea un requisito adicional para aquellos contratos que superan los cinco millones de dólares de los Estados Unidos de Norteamérica (USD \$5.000.000). En este sentido, los reglamentos no pueden crear requisitos adicionales.

Así, al ser el reglamento una norma inferior y complementaria a la ley, ésta no puede crear – por sí misma – requisitos adicionales a los que la ley ha previsto; en este caso en específico, el reglamento no puede imponer requerimientos distintos a los que la LOSNCP contempla respecto de la entrega de garantías técnicas en los distintos procedimientos de contratación pública.

Finalmente, el numeral 1 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁸ establece reglas para la solución de antinomias, previendo que “*Cuando existan contradicciones entre normas jurídicas, se aplicará la competente, la jerárquicamente superior, la especial, o la posterior*”. Y, en sus numerales 4 y 5, dispone lo siguiente: “*Las normas se entenderán a partir de las cambiantes situaciones que ellas regulan, con el objeto de no hacerlas inoperantes o ineficientes o de tornarlas contrarias a otras reglas o principios constitucionales*”, y que “*deberán ser interpretadas a partir del contexto general del texto normativo, para lograr entre todas las disposiciones la debida coexistencia, correspondencia y armonía*”.

De la normativa citada se desprende que: i) la presentación de garantías constituye una obligación esencial de los contratos sometidos a la LOSNCP; ii) los contratistas pueden rendir cualquiera de las siguientes garantías, de manera individual o por combinación de ellas: 1. Garantía incondicional, irrevocable y de cobro inmediato, otorgada por un banco o institución financiera, 2. Fianza instrumentada en una póliza de seguros, emitida por una compañía de seguros, y, 3. Certificados de depósito a plazo, emitidos por una institución financiera establecida en el país; iii) en adquisiciones de bienes sujetos a provisión o instalación, se exige garantía técnica otorgada por fabricante, representante, distribuidor o vendedor autorizado; iv) la garantía técnica es independiente, subsiste luego de la obligación principal y, de no presentarse, debe sustituirse por garantía económica equivalente; y, v) acorde al principio de jerarquía normativa, en caso de antinomia, corresponde aplicar la norma jerárquicamente superior, de acuerdo con las reglas previstas en la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, vi) la potestad reglamentaria permite desarrollar y aplicar la ley a través de la emisión de reglamentos, siempre que estos no contravengan ni alteren su contenido.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, de acuerdo con el artículo 425 de la CRE; 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; 84, 87 y 89 numeral 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; 346, 348, 349 y 350 numeral 3 de su Reglamento General, **únicamente cuando el contratista no entregue la garantía técnica otorgada por el fabricante, representante, distribuidor o vendedor autorizado, deberá presentar una de las garantías previstas en el artículo 84 de la Ley**, por un valor equivalente al del bien a suministrarse, según lo determinen los pliegos y el contrato, **inclusively en los contratos cuya cuantía sea igual o superior a cinco millones de dólares de los Estados Unidos de América.**

Con relación a la segunda consulta, se concluye que una empresa pública extranjera que participe bajo el régimen especial previsto en el numeral 6 del artículo 38 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública puede otorgar el certificado de garantía técnica en calidad de fabricante, en los términos del primer inciso del artículo 87 de esa Ley.

⁸ Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.52, de 22 de octubre de 2009.

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. Dr. Xavier Mauricio Torres Maldonado
Contralor General del Estado

Oficio No. **14269**

Quito, D.M., **10 DIC 2025**

Magíster

Héctor Vinicio Mosquera Alcocer

GERENTE GENERAL

**CORPORACIÓN NACIONAL DE FINANZAS POPULARES Y SOLIDARIAS -
CONAFIPS**

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CONAFIPS-CONAFIPS-2025-0784-OFI, de 4 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformularon las consultas inicialmente presentadas en los siguientes términos:

“(i) ¿En virtud de la potestad de ejecución coactiva conferida por el artículo 166 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS), en concordancia con lo previsto en los artículos 261, 266.2 y 267 del Código Orgánico Administrativo, es procedente jurídicamente que la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS), en calidad de cesionaria y tenedora legítima de títulos valores recibidos mediante endoso en garantía por parte de una organización del sector financiero popular y solidario actualmente en liquidación forzosa, gestione la ejecución coactiva de dichos títulos valores (títulos de crédito por su especie) a fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las operaciones crediticias otorgadas a dicha organización?”

“(ii) En virtud de la aplicación de lo dispuesto en los artículos 702, 1841, 1844 y 1847 del Código Civil, ¿Es procedente jurídicamente que, el liquidador, como nuevo representante legal, judicial y extrajudicial de una organización del sector financiero popular y solidario en liquidación forzosa, la cual haya otorgado en garantía créditos respaldados por hipotecas a favor de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (CONAFIPS) previo a la resolución de liquidación forzosa emitida por la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), sea quien deba cumplir con la formalidad de efectuar la cesión de derechos hipotecarios en uso de sus facultades y funciones contempladas en el artículo 312 del Código Orgánico Monetario y Financiero, a fin de perfeccionar el efecto legal de la garantía otorgada, habilitando a la CONAFIPS para ejercer plenamente los derechos cedidos?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1.- Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

Previo a atender las consultas, mediante oficio No. 12436, de 22 de julio de 2025, este organismo



requirió reformular las preguntas inicialmente presentadas mediante oficio No. CONAFIPS-CONAFIPS-2025-0732-OFI, de 15 de julio de 2025. Este requerimiento fue atendido mediante el oficio citado en precedencia.

El informe jurídico contenido en memorando No. CONAFIPS-GAJP-2025-0656-MEM, de 4 de agosto de 2025, suscrito por la Gerente de Asesoría Jurídica y Patrocinio de la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias (en adelante, "CONAFIPS"), citó los artículos 226, 309, 310 y 311 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, "CRE"); 158, 159, 160 y 166 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria² (en adelante, "LOEPS"); 164 del Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria³ (en adelante, "RLOEPS"); 10, 160, 161, 163, 194, 299, 303, 304, 307, 312 y 315 del Código Orgánico, Monetario y Financiero⁴ (en adelante, "COMF"); 42, 261, 262, 266 y 267 del Código Orgánico Administrativo⁵ (en adelante, "COA"); 31, 595, 702, 1841, 1844, 1847, 2309, 2311 y 2312 del Código Civil⁶ (en adelante, "CC"); 78, 85, 86, 87, 104, 105, 112, 132 y 186 del Código de Comercio⁷ (en adelante, "CCom"); y, 7 de la Codificación del Estatuto Social de la CONAFIPS⁸. Con base en los cuales analizó y concluyó lo siguiente:

"IV.- Conclusiones

De los antecedentes, base legal y análisis invocados, se enuncian las siguientes conclusiones que respaldan la posición institucional respecto a la aplicación normativa en los casos de ejecución de títulos valores (títulos de crédito por su especie) endosados como garantía colateral para asegurar el cumplimiento de obligaciones de las organizaciones del sector financiero popular y solidario mientras se disponga su liquidación forzosa:

4.1.- *La Corporación está legalmente facultada para otorgar operaciones de crédito a las OSFPS bajo un esquema de segundo piso, respaldadas mediante garantías como títulos valores endosados y contratos de crédito asociados a hipotecas, conforme a la normativa aplicable.*

4.2.- *En virtud de la potestad de ejecución coactiva conferida por el artículo 166 de la LOEPS, en concordancia con lo previsto en los artículos 261, 266 y 267 del Código Orgánico Administrativo, la Corporación se encuentra legalmente facultada para gestionar la ejecución de títulos valores (incluidos títulos de crédito como pagarés a la orden) durante el proceso de liquidación forzosa de una entidad del sector financiero popular y solidario; facultad que resulta jurídicamente procedente al haberse constituido la Corporación como cesionaria y tenedora legítima de dichos títulos mediante la figura del endoso en garantía (colateral), otorgado por la organización deudora, con el fin de asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las operaciones crediticias concedidas a su favor (El subrayado me corresponde).*

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

² LOEPS, publicada en el Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011.

³ RLOEPS, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 648 de 27 de febrero de 2012.

⁴ COMF, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.

⁵ COA, publicada en el Suplemento del Registro Oficial 2do. No. 31 de 7 de julio de 2017

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

⁷ CCom, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 497 de 29 de mayo de 2019.

⁸ Estatuto Social de la CONAFIPS, publicado en el Registro Oficial No. 645 de 17 de septiembre de 2024.

4.3.- Cuando las organizaciones del sector financiero popular y solidario hayan otorgado en garantía créditos respaldados por hipotecas como parte de las operaciones de financiamiento recibidas de la Corporación, resulta jurídicamente procedente que la cesión de tales derechos, por tratarse de derechos reales sobre bienes inmuebles, cumpla con los requisitos legales establecidos en el Código Civil, en particular con la inscripción del título en el Registro de la Propiedad para que la transferencia sea oponible frente a terceros. Además, dicha cesión solo surte efectos jurídicos a partir de la entrega del título correspondiente, y tratándose de créditos hipotecarios, será indispensable que se tome razón de la cesión efectuada por la entidad financiera a favor de la Corporación al margen de la inscripción hipotecaria primigenia. Si esta formalidad legal recayere durante el proceso de liquidación forzosa, es procedente jurídicamente que le corresponda al liquidador de la entidad del sector financiero popular y solidario, en uso de sus facultades y funciones legales como nuevo representante legal, judicial y extrajudicial de la OSFPS a partir de la disposición de su liquidación, cumplir con la cesión para perfeccionar el efecto legal de la garantía otorgada. Solo mediante el cumplimiento de estas formalidades puede entenderse válidamente perfeccionada la cesión del crédito hipotecario junto con sus garantías accesorias, habilitando a la Corporación para ejercer plenamente los derechos cedidos." (El subrayado me corresponde).

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, este organismo solicitó a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (en adelante, "SEPS"), mediante oficio No. 12738,ç de 18 de agosto de 2025, que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta.

El requerimiento fue atendido mediante oficio No. SEPS-SGD-IGJ-2025-26222-OF, de 2 de septiembre de 2025, suscrito por el Intendente General Jurídico de la SEPS. Además de reiterar las normas previamente referidas, incorporó los artículos 213 de la CRE; 6, 62, 71, 74, 287, 289, 311, 313, 387 y 446 del Libro I del COMF; 14, 20 y 25 del COA; 7, 146, 147 y 165 de la LOEPS; 153 del RLOEPS; 596, 1454, 1540, 1561, 1567 y 2315 del CC; 2, 27 y 31 del Estatuto Social de la CONAFIPS; y, numeral 1.3.1.1.1 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos de la SEPS. Con base en dicho marco normativo concluyó que:

"III. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES:

(...) La primera pregunta realizada por la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias –CONAFIPS- a la Procuraduría General del Estado reza: (...)

(...) en el marco de los procesos de liquidación forzosa, el artículo 315 del COMyF establece una prelación obligatoria de pagos a los acreedores, la cual constituye norma especial y de orden público que prevalece sobre disposiciones generales del Código Civil relativas a la cesión de créditos, por cuanto su finalidad es garantizar un orden 'equitativo y transparente' de distribución de los recursos disponibles de la entidad disuelta y en proceso de liquidación, en observancia de los principios del sistema económico social y solidario previstos en la Constitución.



Conforme a lo dispuesto en los artículos 261, 266.2 y 267 del Código Orgánico Administrativo –COA– que se citan en la primera pregunta realizada por la CONAFIPS, la potestad de ejecución coactiva de las entidades del sector público se ejerce exclusivamente respecto de obligaciones que hayan sido concertadas de manera directa con personas naturales o jurídicas. En el caso planteado, los títulos valores entregados a la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias mediante endoso 'en garantía' provienen de la relación obligacional existente entre la entidad del sector financiero popular y solidario —actualmente en proceso de liquidación forzosa— y sus socios, más no de una relación jurídica directa entre los socios y la CONAFIPS. Por tanto, aun cuando la Corporación ostente la calidad de cesionaria y tenedora legítima de dichos títulos, 'no resulta jurídicamente procedente' que ejerza la jurisdicción coactiva sobre los socios de la entidad en proceso de liquidación, puesto que su potestad coactiva, conforme a lo dispuesto en el artículo 166, de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, únicamente se dirige a las entidades con las cuales ha mantenido la relación crediticia original, no siendo extensible a los socios que suscribieron los títulos, mismos que posteriormente la entidad entregó a manera de garantía (subrayado me corresponde).

En consecuencia, la ejecución coactiva por parte de la CONAFIPS, aun siendo cesionaria legítima de títulos valores, deberá supeditarse al orden de prelación, de modo que los activos de la entidad liquidada se utilicen prioritariamente para el pago de los pasivos en el orden establecido, antes de dar paso a la satisfacción de créditos cuya garantía se derive de títulos endosados.

Por lo señalado, no se considera procedente que la Corporación Nacional de Finanzas Populares y Solidarias, en calidad de cesionaria y tenedora de títulos valores, gestione la ejecución coactiva de dichos títulos valores como ha sido propuesto.

En ese orden de ideas, la segunda pregunta dice: (...)

En ese sentido, si bien el Código Civil, en los artículos citados en la consulta realizada por la CONAFIPS, regula la cesión de créditos, incluyendo aquellos respaldados con hipotecas y sus formalidades, tales disposiciones resultan aplicables de manera supletoria en la actividad de la Administración Pública, únicamente en ausencia de normativa especial; lo cual no ocurre en el presente caso, dado que el artículo 315 del Primer Libro del COMyF establece expresa y taxativa el orden de prelación de pagos que debe observarse en toda liquidación forzosa de una entidad del sector financiero popular y solidario; y cuya inobservancia podría generar un menoscabo a los derechos de los depositantes y otros acreedores 'preferentes', así como una posible duplicidad de cobros sobre la misma obligación, lo que puede resultar en el perjuicio del deudor.

De igual manera, en cuanto a la cesión de derechos hipotecarios otorgados antes de la resolución de liquidación forzosa, corresponde al liquidador, conforme a los artículos 311 y 312, del Primer Libro del COMyF, realizar todos los actos necesarios para la realización de activos y el pago de pasivos, incluyendo la perfección de cesiones de derechos siempre que estas se enmarquen en la normativa aplicable y 'no vulneren la prelación de pagos

La existencia de hipotecas constituidas previamente, según el artículo 313 del COMyF, no obsta a su reconocimiento, pero su cesión y ejecución deberán realizarse de forma que no contravengan el proceso de liquidación, ni afecten los derechos preferentes de otros acreedores, de tal manera que no se considera procedente desde el ámbito jurídico que el liquidador efectúe la cesión de derechos hipotecarios a la CONAFIPS, de aquellos títulos que mantiene en su poder, e inclusive debería realizar la devolución de los mismos, para que se continúe con el cobro de las obligaciones desde la entidad en proceso de liquidación; respetando, como se ha dicho, el orden de prelación.

Por lo expuesto, desde el ámbito jurídico y en observancia de los principios de juridicidad, control y lealtad institucional previstos en los artículos 14, 20 y 25 del Código Orgánico Administrativo, así como las competencias atribuidas a la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, se concluye que tanto la ejecución coactiva de títulos valores endosados en garantía como la cesión de derechos hipotecarios por parte del liquidador son actos jurídicamente viables únicamente si se realizan respetando estrictamente el orden de prelación de pagos previsto en el artículo 315 del Código Orgánico Monetario y Financiero, el cual prevalece sobre las disposiciones del Código Civil en materia de cesión de créditos por su carácter especial y vinculante en los procesos de liquidación forzosa de las entidades del sector financiero popular y solidario” (Lo subrayado me corresponde).

De acuerdo con lo expuesto, se desprende que la entidad consultante considera que, una vez que los títulos valores recibidos como colaterales en operaciones crediticias por parte de las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario (en adelante “OSFPS”) han sido endosados a favor de la CONAFIPS, puede ejercer su potestad coactiva una vez iniciada la liquidación forzosa de la OSFPS deudora. Asimismo, advierte que, en el caso de hipotecas recibidas en garantía cuyo gravamen no se encuentre inscrito en el Registro de la Propiedad, se requiere que el liquidador supla dicha omisión durante el proceso de liquidación, a fin de que la CONAFIPS pueda ejecutarla.

Por su parte, la SEPS señala que la facultad coactiva de la CONAFIPS puede ejercerse únicamente respecto a “obligaciones que hayan sido concertadas de manera directa con personas naturales o jurídicas” y, por tanto, no considera procedente su aplicación respecto de los socios de la entidad en liquidación forzosa, supeditando, además, cualquier cobro al orden de prelación del artículo 315 del COMF.

En cuanto a la cesión de garantías hipotecarias, la SEPS indica que su cesión y ejecución, cuando fueron constituidas con anterioridad a la liquidación, resultan jurídicamente viables si se realizan conforme al artículo 315 del COMF y por conducto del liquidador, sin afectar los derechos preferentes de otros acreedores, de acuerdo con el respectivo orden de prelación.

2.- Análisis. -

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de consulta, el presente análisis se estructura en tres secciones: i) financiamiento de la CONAFIPS a las OSFPS y su potestad coactiva; ii) liquidación forzosa de las OSFPS y atribuciones del liquidador; y, iii) endoso en garantía de títulos



valores y cesión de derechos hipotecarios.

2.1. Financiamiento de la CONAFIPS a las OSFPS y su potestad coactiva. -

El artículo 159 de la LOEPS establece que la misión de la CONAFIPS es brindar servicios financieros *“con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones (...), bajo mecanismos de servicios financieros y crediticios de segundo piso; para lo cual ejercerá las funciones que constarán en su Estatuto social”*.

En el mismo sentido, el artículo 7, literal a), del Estatuto Social de la CONAFIPS establece como función de la CONAFIPS otorgar *“servicios financieros y crediticios de segundo piso a las Organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario del país y otras instituciones u organizaciones establecidas en la normativa pertinente”* (énfasis añadido).

De acuerdo con los numerales 2 y 5 del artículo 164 del RLOEPS, entre las operaciones a cargo de la CONAFIPS constan *“(...) otorgar servicios financieros y crediticios de segundo piso”, e “Invertir sus recursos, de conformidad con las políticas dictadas por el directorio, bajo criterios de seguridad, liquidez y sostenibilidad”*. Por lo tanto, una función principal de la CONAFIPS es el otorgamiento de servicios financieros y crediticios de segundo piso⁹ a favor de las OSFPS, de conformidad con la normativa legal citada.

En cuanto a la potestad coactiva de la CONAFIPS, la Procuraduría General del Estado, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 11952, de 5 de enero de 2021, señaló:

“(...) El inciso primero del artículo 6 del Libro I del COMF establece que integran los sistemas monetario y financiero nacional, las entidades responsables de la formulación de las políticas, regulación, implementación, supervisión, control y seguridad financiera y ‘las entidades públicas, privadas y populares y solidarias que ejercen actividades monetarias y financieras’ (énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 10 del citado Libro I del COMF asigna acción coactiva, entre otros organismos, a las entidades del sector financiero público ‘para el cobro de los créditos y cualquier tipo de obligaciones a su favor o de terceros’, la cual será ejercida por su representante legal, pudiendo ser delegada a cualquier servidor de la entidad mediante el acto correspondiente. Agrega la norma que, la coactiva se ejercerá ‘aparejando cualquier título de crédito de los determinados en la ley’ y prevé que el procedimiento será el determinado en la ley.

En relación al sector financiero público, el artículo 161 del Libro I del COMF señala que está compuesto por: ‘1. Bancos; y, 2. Corporaciones’, en tanto que, el artículo 370 ibídem determina que: ‘Las entidades del sector financiero público tendrán la facultad para actuar como administradores fiduciarios’.

En este contexto, el artículo 158 de la LOEPS crea a la CONAFIPS como una ‘entidad

⁹ “La esencia del segundo piso en un banco de desarrollo está en su carácter inductor, en hacer que otros hagan, en asumir una función subsidiaria y no competitiva, de servicio y no de autoridad”. Jesús Villaseñor, El significado del Segundo Piso para la Banca de Desarrollo (1991).

financiera de derecho público, dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera con jurisdicción nacional', con facultad para actuar como fiduciaria, para lo cual 'se regirá por esta Ley y su correspondiente Estatuto social' aprobado por la SEPS.

El artículo 166 de la LOEPS otorga a la CONAFIPS la facultad para ejercer la jurisdicción coactiva para el 'cobro de los créditos y obligaciones a su favor, por parte de personas naturales o jurídicas', agregando que dicho procedimiento se deberá sujetar a lo establecido en el Código Orgánico General de Procesos, COGEP¹⁰" (Énfasis añadido).

En consecuencia, la CONAFIPS, en su calidad de entidad financiera de derecho público, cuenta con facultad legal para ejercer la potestad coactiva a fin de cobrar créditos y obligaciones a su favor, de conformidad con el artículo 166 de la LOEPS y el artículo 10 del Libro I del COMF.

Asimismo, la Procuraduría General del Estado, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 03548, de 7 de septiembre de 2023, analizó el procedimiento de ejecución coactiva en los siguientes términos:

*"(...) El inciso primero del artículo 262 el COA determina que el procedimiento coactivo se ejerce privativamente por los respectivos empleados recaudadores de las instituciones a las que la ley confiera acción coactiva. El inciso segundo del citado artículo señala que el procedimiento coactivo se ejerce 'aparejando el **respectivo título de crédito, que se respaldará** en títulos ejecutivos; catastros y cartas de pago legalmente emitidos; asientos de libros de contabilidad, registros contables; y, en general **en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación**' (Énfasis añadido).*

*(...) El inciso primero del artículo 264 del COA dispone que en las normas de organización y funcionamiento de la correspondiente administración pública 'se **determinará el órgano responsable de la emisión de las órdenes de cobro y el órgano ejecutor** a cargo de las competencias para el **cobro compulsivo de las obligaciones a su favor**' (...). Al efecto el segundo inciso del mencionado artículo dispone que: '**La orden de cobro puede efectuarse en el mismo acto administrativo con el que se constituye o declara la obligación o en instrumento separado** acompañando copia certificada del título o la fuente de la obligación a ser recaudada' (Énfasis añadido).*

*(...) El inciso primero del artículo 267 del COA precisa que: 'las **obligaciones determinadas y actualmente exigibles**' autorizan a la administración pública a ejercer su potestad de ejecución coactiva al término del tiempo previsto en ese código para su pago voluntario. Agrega dicho artículo que la obligación es determinada cuando 'se ha identificado a la o al deudor y se ha fijado su medida, por lo menos, hasta quince días antes de la fecha de emisión de la correspondiente orden de cobro', en tanto su último inciso establece que la obligación es actualmente exigible desde el día siguiente a la fecha en que suceda:*

'1. La notificación a la o al deudor del acto administrativo o el título del que se

¹⁰ 13 Norma que derogó al Código de Procedimiento Civil, al que hace referencia el artículo 166 de la LOEPS.



desprende la obligación a favor de la administración pública, si se trata de una obligación pura y simple o de una obligación sujeta a condición resolutoria.

2. El vencimiento del plazo si la obligación si está sujeta a él.

3. El cumplimiento de la falla de la condición si se trata de una obligación sometida a condición suspensiva' (el resaltado me corresponde)".

El pronunciamiento citado aclara que el ejercicio de la potestad coactiva por parte de la CONAFIPS debe sujetarse al régimen previsto en el COA, de manera que únicamente procede respecto de obligaciones determinadas y actualmente exigibles, respaldadas en un título de crédito o en cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación a su favor, según los artículos 262 y 267 del citado cuerpo normativo.

De la normativa y pronunciamientos citados se desprende lo siguiente: *i)* corresponde a la CONAFIPS brindar servicios financieros y crediticios de segundo piso con sujeción a la política dictada por el Comité Interinstitucional a las organizaciones amparadas por la LOEPS; *ii)* la CONAFIPS, como entidad financiera de derecho público, posee facultad para ejercer jurisdicción coactiva a fin de cobrar créditos y obligaciones a su favor; *iii)* el procedimiento coactivo se sujeta a las normas previstas en el COA, que se inicia con la emisión de la respectiva orden de cobro y, para ejercerlo, se debe aparejarse el respectivo título de crédito que respalde la obligación, siempre y cuando aquella sea determinada y exigible; y, *iv)* la administración pública es titular de los derechos de crédito derivados de cualquier instrumento público que pruebe la existencia de la obligación a su favor, incluidos títulos ejecutivos y demás instrumentos reconocidos en el artículo 262 del COA.

2.2. Liquidación de las OSFPS y atribuciones del liquidador. -

Conforme al artículo 2 de la LOEPS, el ámbito de aplicación comprende 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"* (énfasis añadido).

El artículo 78 de dicha norma prevé que las OSFPS del Sector Financiero Popular y Solidario se integran por *"las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro"* (énfasis añadido).

Respecto de la disolución y liquidación de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, el inciso primero del artículo 14 de la LOEPS dispone que *"(l)as organizaciones se disolverán y liquidarán por voluntad de sus integrantes, expresada con el voto de las dos terceras partes de sus integrantes, y por las causales establecidas en la presente Ley y en el procedimiento estipulado en su estatuto social"*.

El proceso de disolución y liquidación de las organizaciones del sector cooperativo, sometido a la supervisión de la SEPS, se encuentra regulado en el Capítulo IV de la LOEPS. En su artículo 60 dispone que, *"(...) una vez disuelta la cooperativa se procederá a su liquidación, la cual consiste en la extinción de las obligaciones de la organización y demás actividades relacionadas"*

con el cierre (...)”.

En lo que respecta a la designación de liquidador, el artículo 61¹¹ de la LOEPS determina que éste será designado por la Asamblea General cuando se trate de disolución voluntaria. Por el contrario, cuando la disolución sea resuelta por la Superintendencia, será esta la que lo designe. La referida norma también añade: “(e)l liquidador ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la cooperativa, **pudiendo realizar únicamente aquellas actividades necesarias para la liquidación**” (énfasis añadido).

Con relación a la liquidación forzosa y la designación del liquidador en las entidades financieras de la economía popular y solidaria, esta Procuraduría General del Estado se pronunció mediante oficio No. 11685, de 2 de junio de 2025, en los siguientes términos:

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

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

En esta misma línea, este organismo, mediante pronunciamiento contenido en el oficio No. 13252, de 24 de marzo de 2021, dirigido a la entidad que usted representa, analizó la prelación de pagos dentro del proceso de liquidación y estableció:

“El artículo 158 de la LOEPS creó la CONAFIPS como una entidad financiera de derecho público, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, técnica y financiera, agregando que ‘tendrá la facultad de actuar como Fiduciaria’ y estará sometida al control y supervisión de la SEPS, según lo determina el artículo 165 ibidem.

De conformidad con el numeral 6 del artículo 164 del RLOEPS, entre las operaciones que puede realizar la CONAFIPS, consta el canalizar y administrar recursos provenientes de entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras, aplicando mecanismos de gestión financiera, tales como ‘constitución de fideicomisos, encargos fiduciarios y convenios de administración de fondos’, en beneficio de las organizaciones del sector financiero popular y solidario, previa la suscripción de convenios de gestión, agregando que, para la realización de dichas operaciones, la Corporación deberá contar con la ‘autorización previa de la Superintendencia y observar las disposiciones del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, las regulaciones dictadas por la Junta de Regulación y las normas de su estatuto social’.

¹¹ Artículo reformado por Ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre del 2014.

For

Ahora bien, el artículo 299 del Libro I del COMF señala que las entidades del sistema financiero nacional se liquidan voluntariamente o de manera forzosa (...).

De su parte, el numeral 5 del artículo 307 del Libro I del COMF, al referirse al contenido de la resolución de liquidación voluntaria o forzosa, incluye la 'Designación del liquidador' quien, de acuerdo con el artículo 312 ibidem, en su calidad de representante legal de la entidad financiera en liquidación, será el constituyente del fideicomiso mercantil de administración cuando los activos, pasivos, patrimonio y otras obligaciones no pudieren ser liquidados, en cuyo caso, serán transferidos a un fideicomiso cuyo fiduciario será la CONAFIPS para la economía popular y solidaria, 'con el objeto de enajenar los remanentes y pagar a los acreedores de la entidad en liquidación de acuerdo al orden de prelación establecido en este Código'.

El referido artículo 312 del Libro I del COMF agrega que el fiduciario actuará, según corresponda, como sujeto procesal en los procesos judiciales y ejercerá la jurisdicción coactiva para la recuperación de las obligaciones pendientes de pago, pudiendo actuar de forma directa o a través de cualquier entidad del sector financiero que pueda ejercer dicha jurisdicción, debiendo aplicar respecto de los remanentes, en caso de haberlos, lo previsto en el penúltimo inciso del artículo 315".

El artículo 315 del Libro I del COMF vigente a la presente fecha, prevé dentro del orden de prelación, en su numeral 8: *"El resto de los pasivos por fondos recibidos por la entidad financiera bajo modalidades legalmente aceptadas no cubiertas por los numerales anteriores, con excepción de los depósitos de quienes tengan créditos u otros activos vinculados a la entidad en liquidación"* y, en su numeral 11 señala a *"Otros pasivos de acuerdo al orden y forma de determinados en el Código Civil, y los valores no recamados de los numerales anteriores, dentro de los tres meses de notificado el llamado a cobro"*.

Al respecto, esta Procuraduría mediante el pronunciamiento contenido en el oficio No. 08771, de 21 de mayo de 2020, dirigido a la entidad que usted representa, en relación al entonces numeral 12 (actual numeral 11) del COMF, vigente a la fecha de dicho pronunciamiento, precisó que:

"El numeral 12 de la disposición señalada se refiere a otros pasivos, de acuerdo al orden y forma determinados en el CC, cuyos artículos 2373 y 2374, numerales 4 y 8, establecen que tendrán privilegio los 'derechos del Estado y de las instituciones del Estado' que consten en leyes específicas, refiriéndose a acreencias de entidades públicas".

Por lo tanto, el proceso de liquidación forzosa de las entidades financieras de la economía popular y solidaria se encuentra estrictamente regulado en la LOEPS y el COMF, y debe observar el orden de prelación de acreedores establecido en el artículo 315 del COMF, dentro del cual los créditos a favor de entidades públicas se encuentran reconocidos, sin perjuicio de que otros créditos puedan encuadrarse en distintos niveles de prelación conforme a su naturaleza jurídica.

En relación con las actuaciones judiciales y administrativas durante la liquidación forzosa, el artículo 313 del COMF dispone:

“Art. 313.- Acciones judiciales. Resuelta la suspensión de operaciones dispuesta en el artículo 292 o la liquidación forzosa de la entidad financiera, no podrá iniciarse procesos judiciales ni administrativos contra dicha entidad, ni decretarse embargos o gravámenes, ni dictarse otras medidas sobre sus bienes, ni seguirse procedimientos de ejecución de sentencias en razón de fallos judiciales o administrativos, a causa de las obligaciones contraídas con anterioridad a la fecha en que se resolvió la suspensión de operaciones a esa entidad financiera y mientras tal situación continúe en vigor, excepto las hipotecas constituidas por la institución financiera a favor de terceros, en garantía de operaciones hasta por el monto, por persona natural o jurídica, equivalente a doscientos salarios básicos unificados, las que se regirán por el artículo 2381 del Código Civil” (énfasis añadido).

De esta disposición se desprende la prohibición de iniciar o continuar procedimientos judiciales o administrativos de ejecución en contra de la entidad en liquidación respecto de obligaciones anteriores a la resolución, salvo en el caso de hipotecas válidamente constituidas, las cuales gozan de un estatuto especial.

En efecto, el artículo 2381 del CC puntualiza:

“Art. 2381.- Los acreedores hipotecarios no estarán obligados a aguardar los resultados del concurso general, para proceder a ejercer sus acciones contra las respectivas fincas; bastará que consignen o afiancen una cantidad prudencial para el pago de los créditos de primera clase, en la parte que sobre ellos recaiga, y que restituyan a la masa lo que sobrare después de satisfechas sus acciones.”

Se evidencia entonces que, aun dentro del proceso de liquidación, los acreedores hipotecarios mantienen intacta su facultad de ejecución directa de la garantía, con sujeción al resguardo de los acreedores preferentes.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 314 del COMF establece que: *“Los créditos concedidos por una entidad financiera en proceso de liquidación forzosa mantendrán los plazos y condiciones pactados originalmente. Sin embargo, los créditos que tengan la calidad de vinculados se entenderán de plazo vencido”* (énfasis añadido).

En consecuencia, corresponde al liquidador administrar el patrimonio sujeto a liquidación y aplicar la prelación legal, asegurando la satisfacción preferente de las acreencias protegidas, sin perjuicio de las responsabilidades derivadas de una actuación contraria al ordenamiento jurídico.

De las normas citadas y el análisis que antecede se advierte que: i) las OSFPS se disuelven y liquidan voluntariamente o de manera forzosa cuando la SEPS así lo dispone; ii) el liquidador ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la entidad, pudiendo realizar únicamente aquellas actividades necesarias para la liquidación, efectuar todas las actividades conducentes a realizar los activos y pasivos de la entidad en liquidación, debiendo observar el orden de prelación dispuesto por el ordenamiento jurídico pertinente; iii) durante la liquidación, no pueden iniciarse ni continuarse procesos de ejecución respecto de obligaciones contraídas con anterioridad, salvo en el caso de hipotecas constituidas a favor de terceros dentro del límite legal; y, iv) los créditos otorgados por la entidad liquidada se mantendrán en sus condiciones pactadas

[Firma manuscrita]

originalmente, salvo aquellos vinculados, que se entienden de plazo vencido.

2.3. Endoso en garantía de títulos valores y cesión de derechos hipotecarios. -

Según lo prescrito por el artículo 2 de la Ley de Mercado de Valores¹² (en adelante “LMV”) define como valores “*al derecho o conjunto de derechos de contenido esencialmente económico, negociables en el mercado de valores, incluyendo, entre otros, acciones, obligaciones, bonos, cédulas, (...) y otros que determine el Consejo Nacional de Valores*”. Añade que: “(s)i los valores constan soporte cartular pueden emitirse nominativos, a la orden o al portador. Si son nominativos circularán por cesión cambiaria inscrita en el registro del emisor; si son a la orden por endoso; si son al portador por su simple entrega”.

Sobre la cesión o transmisión de títulos valores, el primer inciso del artículo 112¹³ del CCom, establece que:

“La cesión o transmisión de derechos y de documentos se hará de manera ordinaria: si están a la orden del beneficiario, por el endoso y en la forma y con los efectos establecidos en este Código; si a favor o nominativos, por la cesión notificada a la parte obligada; y, si al portador, por la mera entrega del título respectivo.” (énfasis añadido).

De forma específica, el artículo 132 del CCom regula la figura del endoso en garantía (o prendario), señalando: “*Cuando un endoso contenga la expresión ‘valor en garantía’, ‘valor en prenda’, o cualquier otra fórmula que implique caución, el portador podrá ejercer todos los derechos que se deriven de la letra de cambio, pero el endoso hecho por él, sólo será válido en calidad de procuración*” (énfasis añadido).

Al respecto, el endoso como “valor en garantía” o conocido también como “endoso prendario” reviste características particulares, tal como han sido analizadas por el tratadista Lisandro Peña¹⁴:

“(...) en el endoso prendario subsisten simultáneamente dos obligaciones, la relativa a la obligación que se garantiza (obligación principal), y la consignada en el título valor (obligación cambiaria). Cada una de ellas tiene sus propios obligados, su propia fecha de vencimiento, o lo que es lo mismo, el momento en el que se hacen exigibles” (énfasis añadido).

Así, la CONAFIPS adquiere un papel de endosatario en prenda, a fin de que, en el caso de que la OSFPS incumpla su obligación principal dentro de los términos pactados entre ambas, la CONAFIPS pueda hacer efectivos sus derechos de crédito sobre la prenda, siempre que las condiciones de ésta última se hubieren cumplido y se configure su exigibilidad, pues “*para apropiarse del bien dado en prenda solo se puede a través de las forma permitidas por la ley, dentro de las cuales no se encuentra la de hacerse propietario del título por el simple hecho de incumplirse la obligación principal*”¹⁵.

¹² LMV, Libro II COMF, publicada en el Suplemento el Registro Oficial No. 215 de 22 de febrero de 2006; última reforma publicada el 22 de diciembre de 2022.

¹³ Incisos segundo sustituido y tercero agregado por Artículo 56 de Ley publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 245 de 7 de febrero del 2023.

¹⁴ Peña Nossa, Lisandro (2016), “De los títulos valores”, Ecoe Ediciones, 10ma edición.

¹⁵ Ibidem.

Por su parte, el CC regula la cesión de derechos, cuyo artículo 1841 establece que la cesión de cualquier crédito personal debe cumplir con el requisito de validez entre el cedente y cesionario mediante la entrega del título. El artículo 1842 dispone que la cesión **solo produce efectos cuando el cesionario notifica al deudor.**

El inciso primero del artículo 1844 del CC señala que, en toda notificación de traspaso de un crédito que practique un notario público, se entregará al deudor la nota de traspaso con la determinación del origen, la cantidad y fecha del crédito; determinando que, cuando el **“título fuere una escritura pública, se indicará, además, el protocolo en que se haya otorgado y se anotará el traspaso al margen de la matriz, para que este sea válido”**. Por su parte, el segundo inciso del referido artículo establece **“(l) a cesión de un crédito hipotecario no surtirá efecto alguno, si no se tomare razón de ella, en la oficina de registro e inscripciones, al margen de la inscripción hipotecaria”**.

Finalmente, el artículo 311 del libro I del COMF prescribe que, cuando una entidad financiera se encuentre en proceso de liquidación **“deberán acopiarse todos los recursos sobre los cuales tenga derecho, con la finalidad de pagar las obligaciones de la entidad, excepto aquellas cuya disponibilidad esté restringida por una medida judicial dictada en forma previa a la suspensión de operaciones”** (énfasis añadido).

Del análisis que antecede se desprende que: i) la transmisión de títulos valores se efectúa conforme a su naturaleza, es decir por cesión, endoso o simple entrega según su forma de emisión; ii) el endoso en garantía genera una prenda sobre el título y no transfiere la propiedad, limitando la actuación del endosatario a derechos de cobro con calidad de procuración iii) la ejecución del título garantizado requiere previamente que concurra la exigibilidad de la obligación principal garantizada.; iv) la cesión de créditos personales exige entrega del título y notificación al deudor para oponibilidad frente a él; v) la cesión de créditos hipotecarios solo es eficaz una vez inscrita en el Registro de la Propiedad al margen de la correspondiente inscripción hipotecaria; y, vi) en el proceso de liquidación, los activos y derechos deben ser manejados exclusivamente por el liquidador, con destino a la satisfacción del pasivo según el orden de prelación legal.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la primera consulta se concluye que, conforme a lo previsto en los artículos 313, 314, y 315 del COMF, 262 y 267 del COA y el artículo 166 de la LOEPS, la facultad de ejecución coactiva de la CONAFIPS puede ejercerse cuando sea titular – bajo cualquier figura – del crédito y respecto de obligaciones actualmente exigibles a su favor.

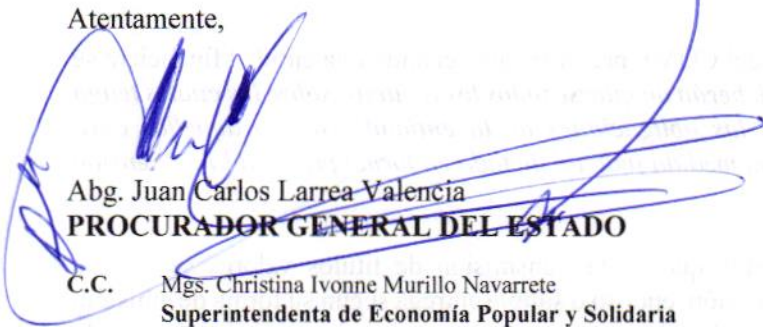
Sin perjuicio de lo anterior, una vez que la SEPS ha resuelto la liquidación forzosa de una organización del sector financiero popular y solidario, el artículo 313 del COMF prohíbe iniciar procedimientos administrativos (que incluye la ejecución coactiva) o judiciales de ejecución respecto de obligaciones contraídas con anterioridad a dicha resolución, mientras tal situación continúe en vigor. Por tanto, el cobro de las obligaciones garantizadas con dichos títulos valores deberá gestionarse exclusivamente dentro del proceso de liquidación, observando el orden de prelación del artículo 315 del COMF y bajo responsabilidad del liquidador designado.



Respecto de la segunda consulta, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1841, 1844 y 1847 del CC en concordancia con el artículo 61 de la LOEPS y los artículos 311 y 312 del COMF, durante la liquidación forzosa, el liquidador – como representante legal, judicial y extrajudicial de la entidad – es el único competente para realizar las actuaciones necesarias para la liquidación, incluida la perfección de la cesión de derechos hipotecarios previamente otorgados en garantía a favor de la CONAFIPS. Asimismo, la cesión de derechos hipotecarios deberá cumplir con las solemnidades previstas en el artículo 1844 del CC, esto es, su inscripción al margen del asiento correspondiente en el Registro de la Propiedad.

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 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. Christina Ivonne Murillo Navarrete
Superintendente de Economía Popular y Solidaria

Oficio No. **14278**

Quito, D.M., **10 DIC 2025**

Coronel C.S.M.

Víctor Emilio Villavicencio Álvarez

Rector

UNIVERSIDAD DE LAS FUERZAS ARMADAS – ESPE

Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. ESPE-REC-2025-0866-O, de 17 de octubre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 22 del mismo mes y año, se reformularon las consultas contenidas en el oficio No. ESPE-REC-2025-0723-O, de 22 de agosto de 2025, en los siguientes términos:

“De conformidad a lo dispuesto en el inciso final de la disposición transitoria vigésima segunda de la Ley Orgánica de Educación Superior:

- ***¿Desde qué momento se configura la estabilidad laboral dispuesta en dicho texto?***
- ***¿Este reconocimiento aplica desde que empezó la relación laboral de dicho personal con las entonces Escuela Politécnica del Ejército, la Universidad Naval Comandante Rafael Morán Valverde-UNINAV y el Instituto Superior Aeronáutico – ITSA?”***

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

Las consultas inicialmente presentadas mediante oficio No. ESPE-REC-2025-0723-O, de 22 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 27 del mismo mes y año, no se ajustaban a los requisitos legales para que este organismo pueda atenderlas; por lo tanto, con oficio No. 12891, de 02 de septiembre de 2025, se solicitó la reformulación de las consultas de manera que traten sobre la aplicación general de normas jurídicas, según lo previsto en el numeral 3 del artículo 237 de la CRE y los artículos 3, letra f) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado¹.

Así, con oficio No. ESPE-REC-2025-0794-O, de 17 de septiembre de 2025, la ESPE dio respuesta al requerimiento de este organismo. Sin embargo, de la lectura del oficio antes indicado se observó que las consultas trataban sobre un caso específico institucional, el cual es de exclusiva responsabilidad administrativa de la entidad consultante. En este sentido, con oficio No. 13191, de 22 de septiembre de 2025, se insistió en la reformulación de las consultas.

¹ 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 asesorar a los organismos y entidades del sector público, (...) sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico (...)”. “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 (...)”. Toda consulta deberá estar respaldada por el informe del Asesor Jurídico de la institución, con relación al tema objeto de la consulta (...)” (el resaltado me corresponde).



El requerimiento antes indicado fue atendido con oficio No. ESPE-REC-2025-0866-O, de 17 de octubre de 2025, al cual se adjuntó el informe jurídico contenido en memorando No. ESPE-UAJR-2025-1558-M, de 17 de octubre de 2025, suscrito por el Coordinador Jurídico de la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE (en adelante, "ESPE"), en el cual citó los artículos 326 numeral 3 de la Constitución de la República del Ecuador² (en adelante, "CRE"); 4 y 113 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior³ (en adelante, "RCEPASES"); la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la Ley Orgánica de Educación Superior⁴ (en adelante, "LOES"); y el pronunciamiento emitido por la Procuraduría General del Estado contenido en oficio No. 18064, de 15 de marzo de 2022. Con base en este marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

"I. ANÁLISIS JURÍDICO:

(...) el Consejo de Educación Superior, mediante Oficio Nro. CES-CPUE-2014-0447-O, de fecha 25 de febrero de 2014, suscrito por el entonces Presidente de la Comisión Permanente de Universidades y Escuelas Politécnicas y dirigido al entonces Rector de esta Universidad, en su parte pertinente se expresó lo siguiente:

En atención a su Oficio 2013-113-Esé-a2, de 26 de noviembre de 2013, mediante el cual consulta el Consejo de Educación Superior (CES), si se debe otorgar nombramientos permanentes en favor de los docentes del Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico (ITSA), que pasan a formar parte de la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE); me permito indicar los siguientes:

La Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), en su Disposición Transitoria Vigésima Segunda dispuso la conformación de la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE), integrada por la Escuela Politécnica del Ejército ESPE), la Universidad Naval Comandante 'Rafael Morán Valverde' (UNINAV) y el Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico (ITSA).

En relación con la situación del personal académico de las instituciones de educación superior en referencia, es necesario considerar que la mentada Disposición Transitoria, de forma, expresa, establece que: 'Se garantiza la estabilidad de docentes, servidores y trabajadores de los centros de educación superior que integran la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE'; en razón de lo cual, se estima que en función del marco normativo vigente, la institución de educación superior de su rectoría debe garantizar la estabilidad laboral correspondiente al personal académico de las indicadas instituciones de educación superior, que pase a formar parte de la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE).

En correspondencia con lo anterior, la Universidad de las Fuerzas Armadas (ESPE), en ejercicio de su autonomía responsable, deberá garantizar la ubicación del referido personal académico, al menos en calidad de docente o investigador titular auxiliar, según corresponda, sin perjuicio de desarrollar las acciones que permitan acreditar, en el menor tiempo posible, todos los requisitos exigidos para cada categoría y nivel escalafonario, en el marco de la aplicación del régimen de transición para la ubicación del personal académico establecido en el Reglamento de carrera y Escalafón del Profesor e Investigador del Sistema de Educación Superior.

[Énfasis añadido].

(...) De los textos citados puede colegirse que de acuerdo con el artículo 113 del Reglamento de Carrera y Escalafón del Personal Académico del Sistema de Educación Superior, la compensación económica por jubilación voluntaria es un beneficio de los docentes de las universidades o escuelas politécnicas que hayan sido nombrados como titulares. El nombramiento

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

³ RCEPASES, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 506 de 30 de julio de 2021.

⁴ LOES, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 298 de 12 de octubre de 2010.

de profesor titular, a criterio del Procurador General del Estado es sinónimo de estabilidad misma que conforme ha señalado el CES, para la Universidad de las Fuerzas Armadas - ESPE puede alcanzarse de dos formas: (i) por regla general, mediante concurso de méritos y oposición; y, (ii) de forma excepcional, con la ubicación del docente no titular que haya trabajado en este centro de estudios al momento de publicarse la LOES en la categoría de titular. Esta última forma fue la que se estableció en el Oficio No. CES-CPUE-2014-0447-O, de fecha 25 de febrero de 2014.

(...) En el actual Estado Constitucional de Derechos y Justicia, los derechos se caracterizan por ser irrenunciables e intangibles, lo que implica que la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE debe reconocer las situaciones jurídicas laborales que se hayan realizado antes del 12 de octubre de 2010. Por este motivo es necesario considerar la posibilidad de reconocer la estabilidad que se haya configurado fácticamente con los docentes que hayan sido contratados por la entonces ESPE. Si fuere favorable este reconocimiento también debe considerarse la posibilidad de establecer el mismo con efecto retroactivo pues, desde la perspectiva de la seguridad jurídica, el hecho de absorber varias entidades públicas con el objetivo de crear una nueva entidad pública no debería implicar el desconocimiento de la relación laboral anterior. Esto se encuentra expresamente contemplado en la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la Ley Orgánica de Educación Superior en la cual se dispone a esta Universidad garantizar la estabilidad de los servidores públicos lo que implica que el tiempo que han trabajado en las entidades anteriores sea considerado para efectos de proteger la vigencia de sus derechos constitucionales, especialmente del trabajo y la seguridad social.

Este criterio se sustenta además en la progresividad de los derechos laborales y aplicación más favorable al trabajador (in dubio pro operario), previstos en el artículo 326, numeral 3 de la Constitución, así como en el precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional contenido en la sentencia No. 002-11-SIN-CC, que impone a las entidades receptoras la obligación de garantizar todas las prerrogativas laborales adquiridas por el decurso del tiempo trabajado bajo la administración anterior.

II. PRONUNCIAMIENTO:

Conforme a los argumentos expuestos anteriormente es criterio de esta Unidad de Asesoría Jurídica que, conforme lo previsto en la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la LOES, el reconocimiento de la titularidad de los docentes que hayan laborado en los centros de estudios que a partir de dicha norma se integraron para formar la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE debe realizarse a partir del momento en que comenzó la relación laboral con aquellas entidades.

Con esta base, la aplicación del artículo 113 del Reglamento de Carrera y Escalafón emitido por el Consejo de Educación Superior debe realizarse en consideración de lo expresando (sic) en el párrafo inmediato anterior de acuerdo a lo sustentado en el criterio".

El criterio jurídico de la ESPE sostiene que el reconocimiento de la titularidad de los docentes que laboraron en la Escuela Politécnica del Ejército (en adelante, "ESPE"), la Universidad Naval Comandante "Rafael Morán Valverde" (en adelante, "UNINAV") y el Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico (en adelante, "ITSA"), instituciones que desde la vigencia de la LOES se integraron para conformar la Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE, debe efectuarse desde el momento en que dichos docentes iniciaron su relación laboral con aquellas entidades ahora extintas.

2.- Análisis. -

Según el artículo 226 de la CRE, las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias y servidores públicos únicamente pueden ejercer las competencias y facultades atribuidas por la Constitución y la ley. Este principio de juridicidad se articula con el artículo 82 ibidem, que reconoce el derecho a la seguridad



jurídica y se garantiza mediante la existencia de normas previas, claras y públicas, aplicadas por autoridades competentes.

El inciso final del artículo 28 de la CRE dispone que *“La educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive”*. En concordancia, el artículo 348 ibídem prevé que la *“educación pública será gratuita y el Estado la financiará de manera oportuna, regular y suficiente”*, y que la distribución de estos recursos obedecerá a criterios de equidad social, poblacional y territorial.

El artículo 344 de la CRE establece que el sistema nacional de educación está integrado por las instituciones, programas, políticas, recursos y actores del proceso educativo, incluidos los niveles de educación inicial y básica, y se articula con el sistema de educación superior. La misma disposición señala que el Estado *“regulará y controlará las actividades relacionadas con la educación, así como el funcionamiento de las entidades del sistema”*.

En ese marco, el artículo 349 de la CRE establece que el Estado *“garantizará al personal docente, en todos los niveles y modalidades, estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; una remuneración justa, de acuerdo a la profesionalización, desempeño y méritos académicos”*. Añade que la ley regulará la carrera docente, el escalafón, los sistemas de evaluación y la política salarial, así como los mecanismos de promoción y movilidad.

El artículo 352 de la CRE y 14 de la LOES disponen que el sistema de educación superior está integrado por *“universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados”*; éstas no tendrán fines de lucro, ya sean públicas o particulares.

Complementariamente, el artículo 1 de la LOES delimita su ámbito de aplicación como la regulación del *“sistema de educación superior en el país, a los organismos e instituciones que lo integran; determina derechos, deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas”*.

En cuanto a los derechos del personal académico, las letras c) y f) del artículo 6 de la LOES reconocen el derecho a:

“c) Acceder a la carrera de profesor e investigador y a cargos directivos, que garantice estabilidad, promoción, movilidad y retiro, basados en el mérito académico, en la calidad de la enseñanza impartida, en la producción investigativa, en la creación artística y literaria, en el perfeccionamiento permanente, sin admitir discriminación de género, etnia, ni de ningún otro tipo; además a tener posibilidades de acciones afirmativas”.

“f) Para el caso de las y los servidores públicos, ejercer los derechos previstos en la Ley Orgánica del Servicio Público. (...)” (énfasis añadido).

Según el artículo 70 de la LOES, los profesores, investigadores, técnicos docentes, técnicos de laboratorio, ayudantes de docencia y demás denominaciones afines en las IES, son servidores públicos sujetos a un régimen propio desarrollado en el RCEPASES (normativa que regula el ingreso, promoción, estabilidad, evaluación, perfeccionamiento, escalas remunerativas, fortalecimiento institucional, jubilación y cesación de dicho personal).

En este sentido, de acuerdo con el artículo 147 de la LOES, el personal académico de las universidades y escuelas politécnicas está conformado por *“profesores o profesoras e investigadores o investigadoras”*; y, por otra parte, la letra c) del artículo 150 ibídem establece como uno de los requisitos para ser profesor o profesora titular principal de una universidad o escuela politécnica pública o particular del Sistema de Educación Superior *“Ser ganador del correspondiente concurso público de merecimientos y oposición”*.

Concordante, el artículo 3 del RCEPASES prevé que el personal académico lo constituyen “los profesores e investigadores”, y al personal de apoyo académico corresponderán “los técnicos docentes, técnicos de investigación, técnicos de laboratorio, los técnicos en el campo de las artes o artistas docentes y ayudantes de docencia e investigación”, y otras denominaciones utilizadas por las IES para referirse a personal que realiza actividades relacionadas con la docencia e investigación y que, por sus actividades, “no son personal administrativo”.

Por su parte, la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la LOES dispone expresamente:

“A partir de la vigencia de esta ley, se integrarán la Escuela Politécnica del Ejército ESPE, la Universidad Naval Comandante Rafael Morán Valverde-UNINAV y el Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico-ITSA, conformando la Universidad de las Fuerzas Armadas “ESPE”.

La información académica, técnica y administrativa de los centros de educación superior antes mencionados será unificada en la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE y a partir de la vigencia de la presente ley, en un plazo máximo de un año, los patrimonios de los centros de educación superior que integran la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE, conformarán el patrimonio de ésta.

En su calidad de Universidad pública la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE, será partícipe de las rentas que el estado destina a la Educación Superior.

En el plazo máximo de 180 días de promulgada esta Ley, se desarrollarán los procedimientos necesarios para integrar la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE la formulación de su estatuto, de acuerdo con los fines y objetivos específicos, conforme a las políticas que defina el Ministerio de Defensa Nacional.

Concluido el trámite Institucional, se remitirá el estatuto al Consejo de Educación Superior para su aprobación. Mientras dure esta aprobación y hasta la plena conformación del máximo órgano colegiado de esta universidad, continuarán en sus funciones las autoridades de los centros de educación superior que integran la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE.

Se garantiza la estabilidad de docentes, servidores y trabajadores de los centros de educación superior que integran la Universidad de las Fuerzas Armadas-ESPE” (énfasis añadido).

De acuerdo con lo antes citado, la Disposición Transitoria Tercera del Estatuto de la Universidad de las Fuerzas Armadas “ESPE”⁵ (en adelante “Estatuto de la ESPE”) establece que esa Universidad “se integra con el personal académico, servidores y trabajadores de la Escuela Politécnica del Ejército - ESPE, de la Universidad Naval Comandante Rafael Morán Valverde -UNINAV, y del Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico – ITSA”, observando el régimen jurídico aplicable en cada caso y garantizando su estabilidad, de acuerdo con la disposición transitoria previamente citada.

Los incisos tercero y cuarto de la norma estatutaria en cita agregan que:

“La Universidad de las Fuerzas Armadas “ESPE”, recibirá los finiquitos con la respectiva justificación de la cancelación de los contratos que correspondan conforme al Código del Trabajo o al Código Civil, de acuerdo a la naturaleza de la relación jurídica, realizados por el Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico-ITSA y la Universidad Naval Comandante Rafael Morán Valverde -UNINAV, en virtud de su calidad de instituciones sujetas al derecho privado, en aplicación a lo establecido en el numeral 2.10 de las Políticas del Ministerio de Defensa Nacional para la integración de la Universidad de las Fuerzas Armadas ‘ESPE’-

⁵ Estatuto de la ESPE, emitido mediante Resolución del Consejo de Educación Superior No. 248 y Documento Institucional No. 2013 de 26 de junio de 2013, y su codificación efectuada mediante Resolución No. ESPE-HCU-RES-2015-033 de 18 de diciembre de 2015.



La Universidad de las Fuerzas Armadas 'ESPE' para las tecnologías que está desarrollando el ITSA, iniciará la relación laboral con el personal del citado ex Instituto en calidad de docente con contrato ocasional, sujeto al cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley Orgánica de Educación Superior y en el Reglamento de Carrera y Escalafón del Profesor/a e Investigador/a del Sistema de Educación Superior" (énfasis añadido).

Asimismo, las Disposiciones General Segunda y Transitoria Primera del Estatuto de la ESPE determinan que esta Universidad asume los derechos, obligaciones, representaciones, atribuciones y delegaciones de las instituciones integradas, así como **"los derechos y obligaciones originados en contratos, convenios y demás documentos legalmente celebrados"** por las referidas instituciones integradas (énfasis añadido).

En relación con el ingreso a la carrera académica, el artículo 40 del RCEPASES dispone que éste se realiza exclusivamente mediante concursos públicos de méritos y oposición. Desde el artículo 53 hasta el 56 del mismo Reglamento se establecen las modalidades de nombramientos:

- **"Nombramiento permanente"** es el que se otorga a la persona ganadora del concurso público de merecimientos y oposición.
- **"Nombramiento provisional"** es aquel que no genera estabilidad al personal académico y se otorgará para ocupar temporalmente un puesto de personal académico.
- **"Nombramiento a periodo fijo"**
- **"Nombramiento de libre remoción"**.

Finalmente, las Disposiciones Generales Décima y Décima Quinta del RCEPASES ordenan garantizar los derechos adquiridos del personal académico ubicado como titular principal antes de la LOES y conminan a las universidades a respetar dichos derechos en los procesos de recategorización, promoción y concursos.

De lo expuesto se desprende que: *i)* el Sistema de Educación Superior se conforma por las universidades y escuelas politécnicas; institutos superiores técnicos, tecnológicos y pedagógicos; y conservatorios de música y artes, debidamente acreditados y evaluados; *ii)* el Estado garantiza al personal docente: estabilidad, actualización, formación continua y mejoramiento pedagógico y académico; remuneración justa, según la profesionalización, desempeño y méritos académicos; *iii)* la ESPE fue creada por la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la LOES, norma que garantiza la estabilidad de docentes, servidores y trabajadores de los centros de educación superior que integraron la ESPE; *iv)* adicionalmente, el Estatuto de la ESPE reitera la garantía de estabilidad para el personal académico, servidores y trabajadores de las instituciones que integraron esa Universidad, observando el régimen jurídico aplicable en cada caso y respetando los derechos adquiridos; y, *v)* la ESPE asume los derechos y obligaciones de las instituciones integrantes, al igual que todas las representaciones, atribuciones y delegaciones.

3. Pronunciamiento. -

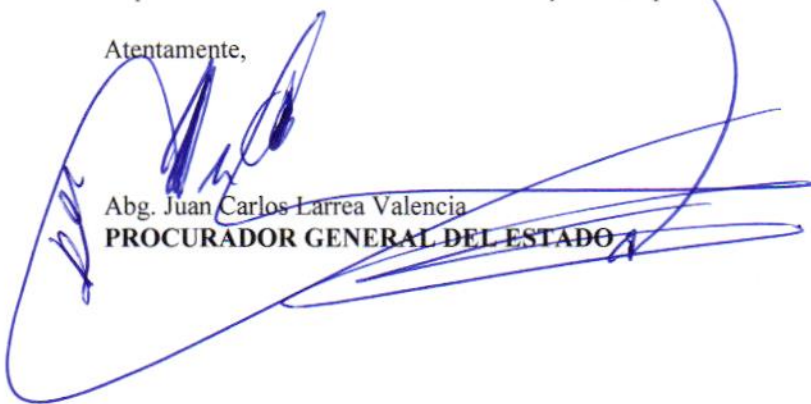
En atención a los términos de la consulta, se concluye que, de conformidad con los artículos 14, 92 y la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la Ley Orgánica de Educación Superior; los artículos 1, 2 y la Disposición General Décima Quinta del RCEPASES; y la Disposición General Segunda y las Disposiciones Transitorias Primera y Tercera del Estatuto de la ESPE, se garantiza la estabilidad de los docentes, servidores y trabajadores provenientes de los centros de educación superior que se integraron para conformarla.

Esta estabilidad se configura desde el momento en que los docentes, servidores y trabajadores ingresaron, en legal y debida forma, a prestar sus servicios en la Escuela Politécnica del Ejército, la Universidad Naval Comandante Rafael Morán Valverde o el Instituto Tecnológico Superior Aeronáutico, según corresponda. Lo anterior en virtud de que, por la Disposición Transitoria Vigésima Segunda de la LOES, la Universidad de las Fuerzas Armadas "ESPE" asumió la obligación de garantizar la continuidad y estabilidad laboral del personal académico y administrativo proveniente de las instituciones extintas, respetando los derechos

adquiridos, la normativa aplicable al régimen académico y las reglas de transición previstas en su propio Estatuto y en el Reglamento de Carrera y Escalafón.

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. **14353**

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

Ph.D.

Ximena Córdova Vallejo

PRESIDENTA

CONSEJO DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Quito. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CACES-P-2025-0369-O de 29 de septiembre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado al día siguiente, mediante el cual formuló la siguiente consulta:

“¿Es el Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CACES) parte de la Administración Pública Central, considerando que la mitad de sus miembros son designados por el Presidente de la República, más (sic) no delegados para el cumplimiento de competencias que le corresponden al ejecutivo de acuerdo a los términos que dispone el numeral 4 del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, contenido en el memorando No. CACES-PR-2025-0293-M, de 17 de septiembre de 2025, suscrito por la Procuradora del Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (en adelante, “CACES”), citó como fundamentos jurídicos los artículos 261 numeral 6, 351 y 353 de la Constitución de la República¹ (en adelante, “CRE”), 15 letra b), 171, 174, 175 letra b), 182 y 183 letras a), b) y j) de la Ley Orgánica de Educación Superior² (en adelante, “LOES”); y, 53, 54, 65, 68, 69 y 71 del Código Orgánico Administrativo (en adelante, “COA”). Con base en dichos preceptos, analizó y concluyó lo siguiente:

“4. ANÁLISIS JURÍDICO

4.1 De la Delegación y Designación

(...) Conforme a lo dispuesto en el Código Orgánico Administrativo (COA), la delegación puede incluir gestión, pero no cede la titularidad, además debe constar por escrito e indicar su alcance.

La delegación es una forma jurídica de carácter concreto e individual, a través de la

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

² LOES, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 298 de 12 de octubre de 2010; última reforma publicada el 14 de mayo de 2025.

AN

que el órgano titular de una competencia determinada transfiere temporalmente su ejercicio a otro órgano o autoridad. Su finalidad es optimizar la eficacia, eficiencia y calidad en la gestión de la Administración Pública, orientando dicho mecanismo al servicio y beneficio de la ciudadanía.

De la Designación.

La Ley Orgánica de Educación Superior en su Art. 175 determina que el CACES estará integrado por tres académicos seleccionados por concurso público de méritos y oposición organizado por el Consejo Nacional Electoral y tres académicos **designados** por el Presidente de la República.

(...) Desde el punto de vista doctrinario:

'(...) Las 'DESIGNACIONES' En algunos textos de ley o reglamento, la designación se usa como sinónimo de nombramiento. En sentido propio la designación es, en vez un acto preparatorio, instrumental que condiciona la expedición de otro acto definitivo y principal.

Ella consiste en una indicación a un órgano o dos o más personas, para que expida un proveimiento que les concierne, por ejemplo, para que a una de esas personas, o a más de una, se le nombre para determinado cargo. En el campo del derecho administrativo por prescripción de varias leyes, un órgano necesita tal designación, para que nombre válidamente a determinados funcionarios (...) (Estudios de Derecho Administrativo, Libro homenaje a la Universidad Central de Venezuela, Tomo I, Juan De Stefano, 2001, pág. 322)

(...) De lo indicado se colige que, la delegación se trata de la transferencia de competencias del delegante al delegado que actúa en su representación, mientras que la designación se trata de nombrar a una o varias autoridades para determinado cargo.

4.2. Sobre la independencia administrativa, financiera y operativa del CACES

(...) De lo indicado, el CACES es un organismo público que integran el Sistema de educación Superior, siendo instituido por el legislador como una persona jurídica de derecho público debido a la naturaleza de sus funciones y que además cuenta con independencia administrativa, financiera y operativa.

(...) En este sentido, resulta evidente que el CACES no constituye un ente creado por otro organismo o sujeto, sino que ha sido instituido por mandato de la ley. De igual manera, no se configura como un organismo subordinado a la voluntad de ninguna entidad, toda vez que se ha establecido expresamente que el CACES goza de independencia administrativa, financiera y operativa por mandato legal.

(...) Bajo esta premisa, es claro que, conforme a la caracterización legal del CACES, el legislador, consciente de su estructura, competencias y conformación, estableció en forma expresa que el mismo debe manejarse con independencia en el desempeño de sus funciones, aspecto que sin duda riñe con la posibilidad de que, por mandato de norma

jerárquicamente inferior, se establezca la dependencia de este Consejo con respecto a alguna Función u organismo del Estado.

(...) Considerando la existencia de un organismo que como parte de la Función Ejecutiva y de la Administración pública central se encarga de la rectoría de la política pública, en materia de educación superior y las atribuciones admitidas por el orden jurídico en favor de la Función Ejecutiva y sus órganos, es claro que el CACES no forma parte de la Función Ejecutiva, aún cuando en la conformación de su máximo órgano de decisión intervengan miembros académicos designados por el Presidente de la República.

5. CRITERIO JURÍDICO

Conforme a la Constitución de la República del Ecuador y la LOES, el CACES es el organismo público técnico con independencia administrativa, financiera y operativa encargado de evaluar y acreditar a las Instituciones de Educación Superior, sus carreras y programas.

El CACES es un organismo que no depende de la Función Ejecutiva ni de otras Funciones del Estado, sin perjuicio de la mitad de sus miembros académicos (03) sean designados (nombrados) por el Presidente de la República, sin que esto signifique que ejerzan competencias o sus decisiones estén supeditadas al Ejecutivo.

La competencia de la rectoría de la política pública en materia de educación superior que corresponde al Estado Central se ejerce de manera específica por el organismo creado por la LOES, para este fin: Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología E innovación hoy Ministerio de Educación, Deporte y Cultura”.

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender la consulta, mediante oficios No. 13416, de 8 de octubre de 2025, y No. 13675, de 29 de octubre de 2025, este organismo solicitó e insistió a la Secretaría General Administrativa de la Presidencia de la República del Ecuador que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de la consulta, sin que hasta la fecha se haya atendido dichos requerimientos.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la consulta planteada, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) naturaleza jurídica y competencias del CACES; y, ii) naturaleza jurídica y diferencias entre delegación y designación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

2.1. Naturaleza jurídica y competencias del CACES. -

De conformidad con el numeral 6 del artículo 261 de la CRE, las políticas de educación son de competencia exclusiva del Estado central. Asimismo, el artículo 351 ibidem señala: **“El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo; la ley establecerá los mecanismos de coordinación del sistema de educación superior con la Función Ejecutiva”** (énfasis me corresponde).



Respecto del sistema de educación superior, el artículo 353 de la CRE determina que este se regirá por: “1. *Un organismo público de planificación, regulación y coordinación interna del sistema y de la relación entre sus distintos actores con la Función Ejecutiva*, y, 2. *Un organismo público técnico de acreditación y aseguramiento de la calidad de instituciones, carreras y programas, que no podrá conformarse por representantes de las instituciones objeto de regulación*” (énfasis me corresponde).

El artículo 1 de la LOES determina que “*Esta Ley regula el sistema de educación superior en el país, a los organismos e instituciones que lo integran; determina derechos, deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, y establece las respectivas sanciones por el incumplimiento de las disposiciones contenidas en la Constitución y la presente Ley*”.

Así, el artículo 15 ibidem prescribe cuáles son los organismos públicos que integran el Sistema Nacional de Educación Superior, siendo estos: “a) *El Consejo de Educación Superior*; b) *El Consejo de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior*; c) *El órgano rector de la política pública de educación superior*”.

El inciso primero del artículo 171 de la LOES define al CACES como:

“(...) el organismo público técnico, con personería jurídica y patrimonio propio, con independencia administrativa, financiera y operativa que tiene a su cargo la regulación, planificación y coordinación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior; tendrá facultad regulatoria y de gestión”.

De acuerdo con el artículo 173 ibidem, el CACES: “*(...) normará la autoevaluación institucional, y ejecutará procesos de evaluación externa, acreditación y apoyará el aseguramiento interno de la calidad de las instituciones de educación superior*”. Asimismo, dicha norma prescribe que las instituciones de educación superior, tanto públicas como particulares, “*deberán someterse en forma obligatoria a la evaluación externa y a la acreditación; además, deberán organizar los procesos que contribuyan al aseguramiento interno de la calidad*”.

En este sentido, el artículo 174 de la LOES describe las funciones del CACES, que se circunscriben a la planificación, evaluación, aseguramiento de la calidad y acreditación de la educación superior. Por otra parte, los artículos 175 y 177 ibidem determinan la forma de integración y requisitos de sus miembros de la siguiente manera: “a) *Tres académicos seleccionados por concurso público de méritos y oposición organizado por el Consejo Nacional Electoral, que contará con veeduría ciudadana*; y, b) *Tres académicos designados por el Presidente de la República*”.

Asimismo, el artículo 182 ibidem determina que “*La Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, es el órgano que tiene por objeto ejercer la rectoría de la política pública de educación superior y coordinar acciones entre la Función Ejecutiva y las instituciones del Sistema de Educación Superior*” (énfasis añadido).

El artículo 183 ibidem prescribe las funciones del órgano rector de la política pública de educación superior, entre las cuales se encuentran la coordinación entre la Función Ejecutiva y las instituciones del Sistema de Educación Superior, la rectoría de las políticas públicas en esta

materia y el establecimiento, desde el Gobierno Central, de políticas de investigación científica y tecnológica acordes con las necesidades del país.

Mediante oficio No. 05478, de 5 de febrero de 2024, esta Procuraduría analizó la estructura y competencias de los organismos públicos que integran el Sistema de Educación Superior (en adelante, “SES”), precisando lo siguiente:

“De lo expuesto se observa que: i) los mecanismos de coordinación entre el SES y la Función Ejecutiva se encuentran regulados por la LOES, que determina tres organismos públicos que integran el SES: el CES, el CACES y el ‘órgano rector de la política pública de educación superior’; ii) al respecto, la LOES señala al CES y al CACES como organismos encargados de la planificación, regulación y coordinación interna del SES y del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, respectivamente; (...)” (el resaltado corresponde al texto original).

Finalmente, en virtud de la fusión por absorción de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (en adelante, “SENESCYT”) al Ministerio de Educación, Deporte y Cultura³, la rectoría de la política pública de educación superior, así como las competencias, atribuciones y funciones asignadas por la LOES al órgano rector, se ejercerán según la estructura orgánica del referido Ministerio.

De lo expuesto, se desprende que: i) el sistema de educación superior se articula al Sistema Nacional de Educación y al Plan Nacional de Desarrollo, debiendo coordinarse con la Función Ejecutiva, tal como lo dispone la LOES; ii) los organismos públicos que integran el Sistema Nacional de Educación Superior son: a) el Consejo de Educación Superior; b) el CACES; y, c) el órgano rector de la política pública de educación superior que, según la LOES, es la SENESCYT (actualmente incorporada al Ministerio de Educación, Deporte y Cultura); iii) el CACES tiene a su cargo la regulación, planificación y coordinación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior, y cuenta con facultad regulatoria y de gestión; y, iv) el CACES se integra por tres académicos seleccionados mediante concurso público de méritos y oposición, con veeduría ciudadana, y tres académicos designados por el Presidente de la República.

2.2. Naturaleza jurídica y diferencias entre delegación y designación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano. -

En relación con la administración pública central, el artículo 45 del COA dispone que “El Presidente de la República es responsable de la administración pública central que comprende: (...) 4. Las entidades del sector público cuyos órganos de dirección estén integrados, en la mitad o más, por delegados o representantes de organismos, autoridades, funcionarios o servidores de entidades que integran la administración pública central”.

A su vez, el artículo 68 ibidem establece que la competencia administrativa es irrenunciable y debe ser ejercida por los órganos o entidades previstos en el ordenamiento jurídico, “salvo en los

³ Decreto Ejecutivo No. 100 de 18 de agosto de 2025, publicado en el Suplemento del Registro Oficial 105 de 19 de agosto de 2025.
“Art. 1. Fusiónese por absorción al Ministerio de Educación, las siguientes instituciones: a) Ministerio de Cultura y Patrimonio; b) Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación; y, c) Ministerio del Deporte, mismas que se integrarán en la estructura orgánica del Ministerio de Educación, cada una, como un viceministerio, para el ejercicio de las competencias, atribuciones y funciones, que le sean asignadas, conforme se determine en la fase de implementación de la reforma institucional”.



casos de delegación, (...) descentralización y desconcentración cuando se efectúen en los términos previstos en la ley”.

En este marco, el artículo 69 del COA regula la delegación de competencias y señala que “*Los órganos administrativos pueden delegar el ejercicio de sus competencias, incluida la de gestión (...) La delegación de gestión no supone cesión de la titularidad de la competencia*”; y, como efectos de la delegación, el artículo 71 ibidem dispone: “*1. Las decisiones delegadas se consideran adoptadas por el delegante. 2. La responsabilidad por las decisiones adoptadas por el delegado o el delegante, según corresponda*”. Por otra parte, los artículos 70, 72 y 73 del COA desarrollan los requisitos formales del acto de delegación, las competencias indelegables y las causales de extinción de la delegación.

En consecuencia, conviene precisar que el artículo 45 del COA se refiere exclusivamente a “*delegados o representantes*” del Ejecutivo. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 175 de la LOES, citado en el acápite anterior, el órgano de dirección del CACES no se integra por delegados, sino por académicos seleccionados mediante concurso público de mérito y oposición y por académicos “*designados*” por el Presidente de la República.

Es pertinente tener presente que, según el artículo 117 de la Ley Orgánica del Servicio Público⁴ (en adelante, “LOSEP”), relativo a la prohibición de pluriempleo, se encuentran comprendidos dentro de sus efectos “*los servidores públicos que por designación o delegación formen parte de cuerpos colegiados*”. Esta diferenciación normativa confirma que la LOSEP reconoce a la delegación y a la designación como categorías jurídicas distintas e independientes entre sí, con consecuencias funcionales propias y no intercambiables.

En cuanto a la designación prevista en el artículo 175 de la LOES, a diferencia de la delegación de competencias regulada por el COA, aquella no constituye un acto discrecional ni potestativo, sino el cumplimiento de un mandato legal que impone al Presidente de la República la obligación de integrar el cuerpo colegiado del CACES mediante la designación de tres de sus miembros.

En armonía con lo anterior, la Corte Constitucional, en sentencia No. 1-25-IN/25⁵, precisó:

“9. (...) la designación de autoridades públicas determinadas y su consecuente asignación de funciones no producen efectos jurídicos generales, sino particulares, por cuanto sus destinatarios han sido plena y claramente identificados y surten efectos directos que afectan la situación jurídica de estos.”

Adicionalmente, Guillermo Cabanellas⁶ define a la delegación como: “*Otorgamiento de representación || Concesión de mandato || Cesión de atribuciones (...)*”, y a la designación como: “*Nombramiento para algún puesto, cargo o función || Señalamiento de tareas, misiones o actividades (...)*”.

⁴ LOSEP, publicada en el Segundo Suplemento del Registro Oficial 294 de 6 de octubre de 2010; última reforma publicada el 3 de octubre de 2025.

⁵ Sentencia 1-25-IN/25, Corte Constitucional, publicada en la Edición Constitucional del Registro Oficial No. 10 de 28 de marzo de 2025.

⁶ GUILLERMO CABANELLAS, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo III, 25ª Edición, Editorial Heliasta, 1997, Argentina, Pág. 53 y 195.

Por su parte, Agustín Gordillo⁷ menciona: “La delegación de competencia es una delegación del órgano administrativo a quien legalmente aquélla le corresponde, por la cual transfiere el ejercicio de todo o parte de la misma (...)”.

De lo expuesto, se desprende que: i) la delegación constituye un acto voluntario del órgano titular que decide transferir el ejercicio de una competencia permitida por la ley, sin ceder la titularidad, y su utilización es discrecional y no obligatoria; ii) el artículo 175 de la LOES establece una obligación legal para el Presidente de la República que consiste en designar – mas no delegar – a tres académicos que integrarán el CACES, razón por la cual no cabe subsumir dicha actuación en la figura de la delegación prevista en el COA; iii) según el artículo 117 de la LOSEP, la delegación y designación mantienen naturalezas jurídicas diferenciadas; y, iv) la LOES no prevé que los miembros designados por el Presidente de la República actúen como delegados de éste, sino que exige expresamente su designación, lo que reafirma que su participación en el CACES no implica dependencia orgánica ni funcional respecto de la Función Ejecutiva.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con el artículo 171 de la LOES, el CACES es un organismo público técnico, con personería jurídica y patrimonio propio, dotado de independencia administrativa, financiera y operativa, encargado de la regulación, planificación y coordinación del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior y con facultad regulatoria y de gestión. En virtud de su naturaleza y funciones, el CACES integra el Sistema de Educación Superior, mas no la Función Ejecutiva.

Asimismo, aunque el artículo 175 de la LOES establece que tres de los seis miembros del CACES son designados por el Presidente de la República, dicha designación no constituye delegación ni representación del Ejecutivo. Al no configurarse la presencia de “delegados o representantes” a la que se refiere el numeral 4 del artículo 45 del Código Orgánico Administrativo, no se satisface el presupuesto para considerar al CACES parte de la administración pública central. Finalmente, el legislador tampoco ha previsto que los miembros designados ejerzan funciones en representación del Ejecutivo.

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

⁷ AGUSTÍN GORDILLO, Tratado de Derecho Administrativo y Obras >Selectas, Tomo 8, Primera Edición, Fundación de Derecho Administrativo, Buenos Aires, 2013, P. 174. RATADO DE DERECHO ADMNISTRATIVO Y OBRAS SELECTAS

Oficio N° 14354

Quito D.M., 16 DIC 2025

Economista

Roberto José Romero von Buchwald

SUPERINTENDENTE DE BANCOS

Presente. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. SB-DS-2025-0537-O, de 14 de noviembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado en la misma fecha, se formuló la siguiente consulta:

“¿Corresponde a la Superintendencia de Bancos emitir las regulaciones sobre la entrega de los créditos preferentes a que se refiere el inciso segundo del artículo 61 de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad, considerando las atribuciones previstas en los artículos 18, 60 y 62 del Código Orgánico Monetario y Financiero?”.

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, contenido en el memorando No. SB-INJ-2025-1209-M, de 13 de noviembre de 2025, suscrito por el Intendente Nacional Jurídico de la Superintendencia de Bancos, citó los artículos 226, 303 y 309 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 61 de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad² (en adelante “LOPCD”); 18, 60 y 62 del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I³ (en adelante “COMF”). Con base en dicho marco normativo, analizó y concluyó lo siguiente:

“III. ANÁLISIS JURÍDICO

De conformidad con el artículo 226 de la Constitución de la República, toda entidad estatal debe ejercer únicamente las competencias que le hayan sido atribuidas por la Constitución y la ley. En el ámbito financiero, el artículo 309 establece que el sistema financiero nacional contará con entidades de control autónomas -entre ellas, las superintendencias- encargadas de preservar su estabilidad, solidez y transparencia. Por su parte, el artículo 303 dispone que la rectoría de la política monetaria, crediticia, financiera y cambiaria corresponde a la Función Ejecutiva, y que los órganos responsables de formularla serán determinados por la ley. En cumplimiento de esta disposición constitucional, el Código Orgánico Monetario y Financiero asigna a la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria la formulación de la política crediticia y la emisión de las regulaciones financieras correspondientes, mientras que a las superintendencias les atribuye exclusivamente funciones de supervisión, vigilancia y control.

El inciso segundo del artículo 61 de la LOPCD asigna a la Superintendencia de Bancos la emisión de regulaciones sobre créditos preferentes. Esta atribución implica necesariamente el ejercicio de potestades regulatorias en materia financiera: establecer parámetros, condiciones,

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

² LOPCD, publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 73 de 03 de julio de 2025.

³ COMF, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.



modalidades operativas, requisitos crediticios y criterios aplicables a productos financieros preferentes (énfasis me corresponde).

De la revisión de las normas aplicables se evidencia que tales funciones corresponden exclusivamente a la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, conforme al artículo 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero. **La Junta es el órgano responsable de dictar la regulación crediticia nacional, definir la política crediticia, establecer el sistema de tasas y crear productos orientados a grupos de atención prioritaria** (énfasis me corresponde).

La Superintendencia de Bancos, en cambio, tiene funciones legalmente limitadas a la supervisión, vigilancia, auditoría y control del sistema financiero, según los artículos 60 y 62 del COMyF. La institución carece de potestad legal para emitir regulación crediticia, incluso cuando se trate de líneas de crédito preferentes o de políticas de inclusión financiera.

El mandato del artículo 61 de la LOPCD, al asignar a la Superintendencia de Bancos una función normativa no prevista en el COMyF, es jurídicamente incompatible con el régimen legal vigente. La Superintendencia no puede emitir regulaciones en materia crediticia sin exceder sus competencias legales. Por tanto, el mandato legal contenido en el artículo 61 no puede ser ejecutado por la Superintendencia de Bancos en los términos previstos, debido a que carece de la competencia legal necesaria para ello.

Esta contradicción entre dos normas ordinarias del mismo rango —una ley especial posterior (LOPCD) y una ley orgánica previa (COMyF)— configura un problema jurídico respecto del alcance efectivo del inciso segundo del artículo 61 en relación con las atribuciones de esta Superintendencia. Al tratarse de una colisión normativa que no puede ser resuelta mediante la sola interpretación interna, corresponde acudir a la Procuraduría General del Estado para que emita la absolución de consulta de carácter vinculante prevista en el artículo 13 de su Ley Orgánica.

IV. CONCLUSIÓN

Del análisis efectuado se concluye que la Superintendencia de Bancos **no tiene competencia legal para emitir regulaciones sobre la entrega de créditos preferentes, conforme a lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 61 de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad**. Las funciones relativas a la formulación de la política crediticia, la regulación financiera, el establecimiento del sistema de tasas y la creación de productos financieros para grupos específicos **corresponden exclusivamente a la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria**, según lo establece el artículo 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero. (Énfasis corresponde al texto original)

En consecuencia, la disposición contenida en el artículo 61 de la LOPCD no es aplicable a la Superintendencia de Bancos, al atribuirle una potestad que no forma parte de sus competencias legales. Esta situación genera la necesidad de solicitar a la Procuraduría General del Estado la absolución de consulta correspondiente, con el fin de que emita un pronunciamiento jurídico vinculante que delimite el alcance legal, efectos y aplicabilidad del inciso segundo del artículo 61 en relación con esta Superintendencia."

A fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios No. 13924 y No. 13925, de 17 de noviembre de 2025, este organismo solicitó al Consejo Nacional para la Igualdad de Discapacidades (en adelante "CONADIS") y a la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria (en adelante "JPRFM") que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de la consulta. Con oficio No. 14089, de 27 de noviembre de 2025, se insistió dicho requerimiento al CONADIS, sin que hasta la presente fecha se haya recibido respuesta.

14354

SUPERINTENDENCIA DE BANCOS
02260-2025
Página. 3

El requerimiento de este organismo fue atendido por el Presidente de la JPRFM mediante oficio No. BCE-JPRFM-2025-0064-OF, de 25 de noviembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el día siguiente, al cual se adjuntó el Informe Jurídico No. BCE-GJ-064-2025, de 24 de noviembre de 2025, suscrito por el Gerente Jurídico del Banco Central del Ecuador, encargado. En dicho informe se citaron los artículos 48, 82, 213, 227 y 425 de la CRE; 5, 9, 13, 25.2, 25.3, 26 y 49 del COMF; 9, 14 y 65 del Código Orgánico Administrativo⁴ (en adelante "COA"); y, 1 de la LOPCD, con base en los cuales se concluyó lo siguiente:

"3. ANÁLISIS:

(...) 3.2. Sobre las entidades de supervisión y control en la regulación financiera:

(...) La Constitución en su artículo 213 reconoce que las Superintendencias, como entidades que forman parte de la Función de Transparencia y Control Social, son organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general. A su vez, reserva las potestades de formulación de las políticas monetaria, crediticia, cambiaria y financiera es facultad exclusiva de la Función Ejecutiva, conforme con el artículo 303 de la Norma Fundamental.

(...) Conforme con el artículo 62, tiene la obligación de ejercer sus funciones y atribuciones en cumplimiento de las disposiciones de este Código y de las regulaciones dictadas por la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria; a su vez, su potestad normativa se ve limitada a expedir las normas en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales ni las regulaciones que expida la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria.

De tal forma, se consolida la prescripción del artículo 425 de la Carta Magna, desarrollando el concepto de jerarquía normativa estableciendo que las normas que pudieran expedir los organismos de supervisión y control, que pudieran ser la Superintendencia de Bancos o la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; deben observar de forma irrestricta las disposiciones reglamentarias del regulador financiero ecuatoriano.

3.3. Respecto de la competencia para emitir regulación en materia financiera para el otorgamiento de créditos preferentes conforme con la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad:

(...) La consulta refiere a las competencias contenidas en el artículo 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero, que son las que le corresponde a la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria. De ellas se pueden destacar las de los numerales 1,2,4,6,10,12,14 y 17 que refieren a las funciones del regulador financiero en el ámbito financiero, respecto del Sistema Financiero Nacional, autorización de sus operaciones, cargos por servicios financieros, y demás regulación prudencial y no prudencial; misma que podría desarrollarse respecto los productos financieros de crédito. Además, el numeral 18 del mismo articulado establece facultades para establecer medidas que coadyuven a la creación de productos orientados a promover y facilitar la inclusión financiera de grupos de atención prioritaria, como lo son las personas con discapacidad. Es pertinente añadir, que el antepenúltimo párrafo de dicho artículo reconoce a la Superintendencia de Bancos como un proponente cualificado de políticas y normas en las materias de su competencia hacia el regulador financiero; que hace viable la materialización del principio de juridicidad y el de coordinación de las administraciones públicas, como mecanismos de desarrollo de sus competencias de forma racional y ordenada; de acuerdo con la Constitución

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



de la República, Código Orgánico Administrativo y el Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I, que en su artículo 9 desarrolla de forma específica esta materia, y señala que los organismos de regulación y control tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución. De tal forma que las autoridades competentes puedan hacer efectiva la voluntad del legislador establecida en el artículo 61 de la Ley Orgánica de Personas con Discapacidad.

4. CRITERIO INSTITUCIONAL:

Con base en los antecedentes expuestos, la normativa aplicable y el análisis jurídico efectuado, respecto de la consulta que plantea la Superintendencia de Bancos, se emite el siguiente criterio respecto de la consulta (...)

La Superintendencia de Bancos no tendría competencia para emitir las regulaciones sobre la entrega de créditos preferentes en los términos del artículo 61 de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad, de conformidad con los artículos 18, 60 y 62 del Código Orgánico Monetario y Financiero. Sin perjuicio de ello, queda a salvo la facultad prevista en el antepenúltimo párrafo del artículo 18 del Código Orgánico Monetario y Financiero, Libro I, de proponer proyectos de regulación para consideración del regulador financiero del Ecuador; atendiendo al principio de coordinación” (subrayado me corresponde)

De lo expuesto se desprende que el informe jurídico de la entidad consultante y el criterio institucional emitido por la JPRFM coinciden en señalar que la Superintendencia de Bancos no tiene competencia legal para emitir regulaciones sobre la entrega de créditos preferentes previstas en el inciso segundo del artículo 61 de la LOPCD, correspondiendo ésta atribución a la JPRFM, que le compete la formulación de la política crediticia, la regulación financiera, el establecimiento del sistema de tasas y la creación de productos financieros para grupos específicos.

2. Análisis. -

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de la consulta, el análisis desarrollará los siguientes puntos: i) naturaleza y competencias de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria; ii) naturaleza y atribuciones de la Superintendencia de Bancos y de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; y, iii) los derechos de las personas con discapacidad.

2.1. Naturaleza y competencias de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria. –

Los artículos 82 y 226 de la CRE consagran 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 facultades atribuidas en el ordenamiento jurídico.

En este marco, el artículo 308 ibidem prevé que las actividades financieras “son un servicio de orden público, y podrán ejercerse, previa autorización del Estado, de acuerdo con la ley”, y que tiene como finalidad preservar los depósitos y “atender los requerimientos de financiamiento para la consecución de los objetivos de desarrollo del país”. La norma añade que el Estado “fomentará el acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito”, prohibiendo las prácticas colusorias, el anatocismo y la usura.

A su vez, el artículo 310 de la CRE establece que el sector financiero público tiene como finalidad la prestación sustentable, eficiente, accesible y equitativa de servicios financieros, disponiendo que “El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de

los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos”, con el objeto de impulsar su inclusión activa en la economía.

En concordancia con la CRE, el artículo 6 del COMF prevé que el sistema monetario y financiero nacional está integrados por “*las entidades responsables de la formulación de las políticas, regulación, implementación, supervisión, control y seguridad financiera y las entidades públicas, privadas y populares y solidarias que ejercen actividades monetarias y financieras*”.

Así, el artículo 13 del COMF crea la JPRFM como parte de la Función Ejecutiva, dotada de “*autonomía funcional, técnica, institucional, y en sus decisiones, responsable de la formulación de la política y regulación monetaria, crediticia, financiera, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada*” énfasis añadido).

De conformidad con lo dispuesto en el antepenúltimo inciso del artículo 17 del COMF, para el cumplimiento de sus funciones, la JPRFM *expedirá las normas en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar las disposiciones legales*; y emitirá “*normativa por segmentos, actividades económicas y otros criterios*”, agregando el penúltimo inciso del referido artículo que todas las normas y políticas que expida la JPRFM estarán respaldadas en informes técnicos y jurídicos debidamente fundamentados (énfasis añadido).

De manera específica, el artículo 18 del COMF desarrolla las competencias de la JPRFM, entre las cuales se destacan, para efectos del presente análisis, las siguientes:

“1. Formular la política crediticia, financiera, incluyendo la política de seguros, servicios de atención integral de salud prepagada y valores;

2. Emitir las regulaciones que permitan mantener la integralidad, solidez, sostenibilidad y estabilidad de los sistemas financiero nacional, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada en atención a lo previsto en el artículo 309 de la Constitución de la República del Ecuador;

3. Expedir las regulaciones micro prudenciales para los sectores financiero nacional, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, con base en propuestas presentadas por las respectivas superintendencias, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia y sin perjuicio de su independencia;

4. Formular políticas y expedir regulaciones que fomenten la inclusión financiera en el país, en coordinación con entidades del sector público y privado relacionadas con este ámbito;

(...)

10. Emitir el marco regulatorio prudencial al que deben sujetarse las entidades financieras, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, marco que deberá ser coherente, no dar lugar a arbitraje regulatorio y abarcar, al menos, lo siguiente:

(...)

b. Establecer el sistema de tasas de interés, conforme se prevé en este Código, para las operaciones activas y pasivas del sistema financiero nacional y las demás tasas de interés requeridas por la ley, promoviendo el desarrollo de crédito prudente: Niveles de capital mínimo patrimonio, patrimonio técnico y ponderaciones por riesgo de los activos, su composición, forma de cálculo y modificaciones;

per

(...)

e. Condiciones y límites a los montos de fianzas, avales, garantías o cualquier otro contingente que otorguen las entidades del sistema financiero nacional a cualquier persona natural o jurídica;

(...)

12. Emitir el marco regulatorio no prudencial para todas las entidades financieras, de valores, seguros y servicios de atención integral de salud prepagada, el que incluirá, entre otras, normas de contabilidad, de transparencia y divulgación de información, de integridad de mercado, de protección al consumidor;

13. Promover los procesos de inclusión financiera y el pleno ejercicio de los derechos de los usuarios financieros;

(...)

25. Establecer, con el propósito de estimular el desarrollo, la reactivación económica y la estabilidad financiera, con respaldos técnicos adecuados, el sistema de tasas de interés y provisiones aplicables a las operaciones crediticias, financieras, mercantiles y otras, que podrán definirse por segmentos, actividades económicas y otros criterios. En la ejecución de estos parámetros se considerará y garantizará en todo momento los principios de estabilidad financiera y solidez."

La norma agrega que los superintendentes de Bancos; de Compañías, Valores y Seguros; de Economía Popular y Solidaria; así como el Gerente General de la Corporación del Seguro de Depósitos, Fondo de Liquidez y Fondo de Seguros Privados ***"pueden proponer proyectos de regulación para consideración de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria con el respaldo de los respectivos informes técnicos y jurídicos (...)"*** (énfasis añadido).

En el mismo sentido, el artículo 130 del COMF dispone que corresponde a la JPRFM establecer ***"el sistema de tasas de interés para las operaciones activas y pasivas del sistema financiero nacional y las demás tasas de interés requeridas por la ley"***. Adicionalmente, prevé que, por requerimiento de las entidades financieras públicas, la Junta ***"establecerá una tasa de interés máxima especial para créditos de interés social pertenecientes al segmento microcrédito"*** (énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 79 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria⁵ (en adelante "LOEPS") señala que ***"Las tasas de interés máximas activas y pasivas que fijarán en sus operaciones las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario serán las determinadas por la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera"*** (énfasis añadido).

De lo expuesto se observa que: *i)* las actividades financieras son un servicio de orden público que tiene la finalidad de preservar los depósitos y atender los requerimientos de financiamiento, correspondiéndole al Estado fomentar el acceso a los servicios financieros y a la democratización del crédito, *ii)* la JPRFM, como órgano rector de la política monetaria, crediticia y financiera, es responsable de la formulación de la política y regulación crediticia del sistema financiero nacional; *iii)* entre sus competencias específicas se encuentran la expedición de los marcos regulatorios prudencial y no prudencial, la definición del sistema de tasas de interés, los niveles de concentración y provisiones, así como la adopción de medidas orientadas a la inclusión financiera y a la protección de los derechos de los usuarios; y, *iv)* corresponde a la JPRFM

⁵ LOEPS, publicada en el Registro Oficial No.444 de 10 de mayo de 2011.

establecer las tasas de interés máximas especiales para créditos de interés social, así como determinar las tasas máximas activas y pasivas aplicables al Sector Financiero Popular y Solidario.

2.2. Naturaleza y atribuciones de la Superintendencia de Bancos y de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. -

El artículo 213 de la CRE define a las superintendencias como: ***“organismos técnicos de vigilancia, auditoría, intervención y control de las actividades económicas, sociales y ambientales, y de los servicios que prestan las entidades públicas y privadas, con el propósito de que estas actividades y servicios se sujeten al ordenamiento jurídico y atiendan al interés general”*** (énfasis añadido).

Como desarrollo de lo anterior, el artículo 59 del COMF define a la Superintendencia de Bancos como un ***“organismo técnico de derecho público, con personalidad jurídica, parte de la Función de Transparencia y Control Social, con autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa”***, cuya organización y funciones están determinadas en la CRE y la ley. A su vez, el artículo 60 ibidem establece que su finalidad es ***“velar por la estabilidad, solidez, solvencia y seguridad de los sectores financieros público y privado nacional y de las entidades que lo conforman”***, efectuando ***“vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las actividades financieras que ejercen las entidades del sistema financiero nacional”***.

Así, las funciones de la Superintendencia de Bancos, según el artículo 62, son las siguientes:

“1. Ejercer la vigilancia, auditoría, control y supervisión del cumplimiento de las disposiciones de este Código y de las regulaciones dictadas por la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, en lo que corresponde a las actividades financieras ejercidas por las entidades que conforman los sectores financieros público y privado;

(...) 22. Proponer políticas y regulaciones a la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria, en el ámbito de sus competencias;

(...) La Superintendencia de Bancos, para el cumplimiento de sus funciones, podrá expedir todos los actos y contratos que fueren necesarios. Asimismo, podrá expedir las normas en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales ni las regulaciones que expida la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria” (énfasis añadido).

De lo anterior se desprende que la potestad normativa de la Superintendencia de Bancos es de carácter subordinado y funcional, circunscrita a las materias propias de su competencia y condicionada a la observancia estricta del marco legal vigente y de las regulaciones expedidas por la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria.

En el mismo sentido, el artículo 74 del COMF determina que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (en adelante “SEPS”) es un ***“organismo técnico de derecho público, con personalidad jurídica, parte de la Función de Transparencia y Control Social”***, a la cual le compete el control de las entidades del sector financiero popular y solidario.

Concordante con lo anterior, 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 SEPS, entidad que tiene ***“jurisdicción nacional, personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía administrativa y financiera y con jurisdicción coactiva”***, agregando en su segundo inciso que ésta está facultada para ***“expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales”*** (énfasis añadido)



En este sentido, según el artículo 147 de la LOEPS, la SEPS tiene las siguientes funciones:

“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. (...)”

(...) e) Autorizar las actividades financieras de las organizaciones del Sector Financiero Popular y Solidario;

(...) g) Imponer sanciones administrativas o pecuniarias a los socios, directivos o administradores, determinado sus responsabilidades mediante resolución motivada luego del debido proceso; (...)” (énfasis añadido)

Adicionalmente, el artículo 152.1 de la LOEPS prevé que corresponde a la SEPS el control de la organización y funcionamiento interno de las entidades sometidas a su control, en tanto que ***“lo relacionado con las actividades económicas, productivas o de servicios, estará sometido al control del organismo estatal, encargado de la regulación y vigilancia de la actividad materia del objeto social principal constante en el estatuto de la organización”*** (énfasis añadido).

De la normativa citada se desprende que: i) el sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado, y del popular y solidario, que cuentan con normas y entidades de control específicas y diferenciadas; ii) las superintendencias son organismos técnicos de la Función de Transparencia y Control Social, con autonomía administrativa y funcional, encargados de ejercer facultades de vigilancia, auditoría, intervención y control sobre las actividades y servicios de las entidades públicas y privadas sometidas a su competencia; iii) la Superintendencia de Bancos tiene como finalidad velar por la estabilidad, solidez, solvencia y seguridad de los sectores financieros público y privado nacional y de las entidades que lo conforman; iv) la Superintendencia de Bancos supervisa y controla el cumplimiento del COMF y de las regulaciones emitidas por la JPRFM, y se encuentra en capacidad de proponer políticas y regulaciones dentro del ámbito de sus atribuciones, sin alterar el marco legal vigente; v) por su parte, a la SEPS compete el control de las entidades del sector financiero popular y solidario, y tiene las funciones determinadas en el COMF para la Superintendencia de Bancos; vi) el ámbito de control de la SEPS se circunscribe a la organización y funcionamiento interno de las entidades bajo su supervisión, mientras que las actividades económicas, productivas o de servicios se sujetan al control del organismo estatal competente conforme al objeto social principal.

2.3. Derechos de las personas con discapacidad. -

El artículo 35 de la CRE establece que las personas con discapacidad ***“recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado”***. En concordancia, el artículo 47 ibidem dispone que el Estado, en corresponsabilidad con la sociedad y la familia, procurará la equiparación de oportunidades y la integración social de las personas con discapacidad.

Por su parte, el numeral 2 del artículo 48 de la CRE prevé que el Estado adoptará medidas a favor de las personas con discapacidad que aseguren ***“La obtención de créditos y rebajas o exoneraciones tributarias que les permita iniciar y mantener actividades productivas, y la obtención de becas de estudio en todos los niveles de educación”*** (énfasis añadido).

En concordancia con lo anterior, el artículo 12 de la LOPCD dispone que el Estado, a través de sus organismos y entidades, ***“reconoce y garantiza a las personas con discapacidad el pleno ejercicio de los derechos previstos en la Constitución de la República del Ecuador, los tratados e instrumentos internacionales de derechos humanos y esta Ley”***. Así, el artículo 16 ibidem garantiza el derecho a ***“la***

seguridad jurídica en igualdad de condiciones, en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo” de las personas con discapacidad.

En relación con el acceso al crédito, el artículo 61 de la LOPCD establece:

“Art. 61.- Crédito preferente.- El Estado creará programas que contemplen líneas de crédito para personas con discapacidades, destinados a la creación, desarrollo o fortalecimiento de sus emprendimientos individuales, asociativos o familiares.

*Las entidades bancarias y crediticias, públicas y privadas, **mantendrán líneas de crédito preferentes con tasas de interés reducida** para personas con discapacidad, personas en calidad de sustitutas, personas en calidad de cuidadoras, asociaciones y fundaciones relacionadas con el ámbito de la discapacidad, para la creación, desarrollo y fortalecimiento de sus emprendimientos, individuales, asociativos o familiares. **Las regulaciones sobre la entrega de créditos preferentes serán emitidas por la Superintendencia de Bancos y la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, de acuerdo al ámbito de sus competencias**”* (énfasis añadido).

Por otra parte, el numeral 7 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁶ (en adelante, “LOGJCC”), en armonía con el numeral 1 del artículo 18 del Código Civil⁷ prevén que: “*Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal*”. Adicionalmente, se debe observar que el artículo 3 de la LOGJCC, que contiene reglas de interpretación constitucional y ordinaria, en sus numerales 5 y 6 dispone:

“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” (énfasis añadido).

De la normativa citada se desprende que: i) las personas con discapacidad recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado; ii) el Estado adoptará medidas a favor de las personas con discapacidad que aseguren la obtención de créditos y rebajas o exoneraciones tributarias; iii) corresponde al Estado la creación de programas que contemplen líneas de crédito para personas con discapacidad; y a las entidades bancarias y crediticias, públicas y privadas, mantener líneas de crédito preferentes con tasas de interés reducida para personas con discapacidad; y, iv) la LOPCD atribuye a la Superintendencia de Bancos y a la SEPS la emisión de regulaciones sobre la entrega de créditos preferentes, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, lo que plantea la necesidad de interpretar dicha disposición de forma sistemática y teleológica con el régimen constitucional y legal que regula las competencias de los órganos del sistema financiero.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 13, 18, 60, 62, 74 y 130 del Código Orgánico Monetario y Financiero; 79, 146 y 147 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria; y, 16 y 61 de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad, se concluye que corresponde a la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria la formulación de la política crediticia y la expedición de la regulación financiera de carácter general, incluyendo el establecimiento del sistema de tasas de interés y la creación de productos financieros orientados a grupos específicos, entre ellos los grupos de atención prioritaria, como las personas con discapacidad. En consecuencia, es competencia de la Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria emitir las regulaciones generales

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.

per

sobre la entrega de créditos preferentes previstos en el inciso segundo del artículo 61 de la Ley Orgánica de las Personas con Discapacidad.

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. Mgr. Gustavo Estuardo Camacho Dávila
Presidente
Junta de Política y Regulación Financiera y Monetaria

Oficio No. **14355**

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

Canciller

María Gabriela Sommerfeld Rosero

MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. MREMH-MREMH-2025-1549-OF, de 25 de septiembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el día siguiente, se reformuló la consulta inicialmente presentada a través de oficio No. MREMH-MREMH-2025-1378-OF, de 28 de agosto de 2025, en los siguientes términos:

“¿Es jurídicamente procedente el pago de la compensación por jubilación prevista en el artículo 129 de la LOSEP, a una servidora que fue destituida, posteriormente reincorporada mediante sentencia constitucional con restitución plena de derechos, y que ya constaba como jubilada ante el IESS, sin haber recibido previamente dicha compensación?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1.- Antecedentes. –

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

La consulta inicialmente presentada mediante oficio No. MREMH-MREMH-2025-1378-OF, de 28 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional único de la Procuraduría General del Estado el 29 del mismo mes y año, no cumplía los requisitos legales para su atención. En virtud de ello, mediante oficio No. 13132, de 17 de septiembre de 2025, se solicitó que sea reformulada de modo que verse sobre la aplicación general de normas jurídicas, según el numeral 3 del artículo 237 de la CRE y a los artículos 3, letra f), y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado¹.

Dicho requerimiento fue atendido con oficio No. MREMH-MREMH-2025-1549-OF, de 25 de

¹ 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 asesorar a los organismos y entidades del sector público, (...) sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico (...)”. “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 (...). Toda consulta deberá estar respaldada por el informe del Asesor Jurídico de la institución, con relación al tema objeto de la consulta (...)” (el resaltado me corresponde).



septiembre de 2025, al cual se adjuntó el informe jurídico contenido en memorando No. MREMH-CGAJ-2025-0374-M, de 25 de septiembre de 2025, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica (E) del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (en adelante, "MREMH"), se citaron los artículos 226, 229, 233, 237 de la Constitución de la República del Ecuador² (en adelante, "CRE"); 122 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, "COA"); 47, 51, 81, 121, 128 y 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público⁴ (en adelante "LOSEP"); 43 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁵ (en adelante, "LOCGE"); 108 y 288 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Servicio Público⁶ (en adelante "RGLOSEP"); 185 y Disposición General Primera de la Ley de Seguridad Social⁷ (en adelante, "LSS"); 7, 8 y 10 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2018-0185⁸, que contiene la "Directrices para los procesos de desvinculación de servidoras y servidores con nombramiento permanente con el fin de acogerse al retiro por jubilación". Con fundamento en dicho marco jurídico, el informe concluyó:

"III.- Análisis y Criterio Jurídico:

(...) Al respecto, el Ministerio del Trabajo, de conformidad con las Directrices para los procesos de desvinculación de servidoras y servidores con nombramiento permanente con el fin de acogerse al retiro por jubilación, indicó que **la servidora no se encuentra cesante de la institución y actualmente ya es jubilada ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, razón por la cual no cumple con la finalidad del beneficio que determina el 129 de la LOSEP, que es cesar de funciones para inmediatamente obtener el beneficio de pensionista jubilado ante el ente rector de la seguridad social y por dicha gestión el servidor público de carrera obtendrá un beneficio por parte del Estado.**"

IV. Criterio Institucional y Recomendaciones:

4.1. Sobre la base de la normativa analizada in extenso, esta Coordinación General de Asesoría Jurídica considera que los derechos de los servidores públicos son irrenunciables acorde a lo previsto en el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador, y bajo ese amparo normativo, considera que, un servidor público cesado en funciones posteriormente reincorporado a su cargo por sentencia judicial en cuyo entretiem po haya optado por jubilarse por vejez ante el Seguro Social, al no haber recibido el pago por compensación previsto en el artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público, le correspondería el pago de dicho beneficio por jubilación." (énfasis añadido).

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficio No. 13370, de 2 de octubre de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó al Ministerio de Trabajo (en adelante, "MDT") que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de consulta.

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

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

⁴ LOSEP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 294 de 6 de octubre de 2010.

⁵ LOCGE, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.

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

⁷ LSS, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 465 de 30 de noviembre de 2001.

⁸ Acuerdo Ministerial No. MDT-2018-0185, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 322 de 7 de septiembre de 2018.

El requerimiento fue atendido por la Subsecretaria de Normativa del MDT, mediante oficio No. MDT-SN-2025-0864-O, de 16 de octubre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el 21 de octubre de 2025. En dicho criterio, además de los fundamentos jurídicos señalados por la entidad consultante, citó los artículos 11, 33, 34, 37, 76, 82, 228 y 326 de la CRE; 184 y 185 de la LSS; primer y segundo artículo innumerado luego del artículo 4, 23 y 82 de la LOSEP; 17 y 286 del RGLOSEP; Disposición General Décima Quinta del Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0086⁹, que contiene la “Norma Técnica del Subsistema de Planificación del Talento Humano”; 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del Acuerdo Ministerial No. MDT-2018-185¹⁰, que contiene las “DIRECTRICES PARA LOS PROCESOS DE DESVINCULACIÓN DE SERVIDORAS Y SERVIDORES CON NOMBRAMIENTO PERMANENTE CON EL FIN DE ACOGERSE AL RETIRO POR JUBILACIÓN”. Con base en ello, el MDT concluyó:

“2.- PRONUNCIAMIENTO:

(...) En la legislación ecuatoriana, el retiro por jubilación constituye una forma de cesación de funciones. Se lo entiende como el derecho al cual accede una persona en actividad laboral luego de haber cumplido con la edad establecida en la Ley de Seguridad Social o haberse imposibilitado físicamente y, además, cumplir la cantidad de aportaciones necesarias contempladas por la Ley. Para el efecto, dicha persona cesa en funciones y se convierte en beneficiario de una pensión otorgada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.

En la misma línea, cuando un servidor público que goza de la plena estabilidad laboral que le otorga el marco jurídico, según lo analizado previamente, ha cumplido con las condiciones establecidas para poder acceder al derecho a la jubilación, el artículo 129 de la LOSEP le reconoce, adicionalmente, el derecho a un beneficio económico de naturaleza compensatoria.

El Acuerdo MDT-2018-0185, que tiene por objeto regular los requisitos y mecanismos para viabilizar los procesos de desvinculación de los servidores con nombramiento permanente que se acojan al retiro por jubilación en las instituciones del Estado, señala que los servidores con nombramiento permanente que se acojan al retiro por invalidez y quienes se acojan al retiro por jubilación no obligatoria presentarán la solicitud de retiro para acogerse a la jubilación, misma que será receptada por la Unidad de Administración del Talento Humano – UATH institucional, de acuerdo a los requisitos establecidos en el citado Acuerdo.

En resumen, las condiciones fácticas para el pago de la compensación económica por acogerse al retiro por jubilación es que la o el servidor público sea de carrera; que cumpla con los requisitos de las Leyes de Seguridad Social; que expresamente solicite su desvinculación solicitando acogerse al retiro por jubilación (en los casos en los que la jubilación no es obligatoria según el artículo 81 de la LOSEP) y, que la institución haya

⁹ Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0086, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 494 de 6 de mayo de 2015.

¹⁰ Acuerdo Ministerial No. MDT-2018-185, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 322 de 7 de septiembre de 2018.



canalizado el pedido de retiro para incorporar el mismo dentro de la planificación del talento humano para que esté debidamente presupuestado.

En caso de reintegro al sector público, el artículo 129 de la LOSEP únicamente restringe expresamente del derecho a la analizada compensación al jubilado que ya recibió este beneficio.

Ahora bien, cabe mencionar que el mismo artículo 129 de la LOSEP dispone que los jubilados y quienes reciban pensiones de retiro solamente podrán reintegrarse al sector público en caso de ocupar puestos de libre nombramiento y remoción y aquellos comprendidos dentro de la escala del nivel jerárquico superior, así como puestos de docencia universitaria e investigación científica, sin embargo, si un juez ordena el reintegro mediante sentencia judicial ejecutoriada y legalmente emitida no corresponde a la administración pública el cuestionar dicha decisión sino por las vías jurisdiccionales pertinentes y oportunas y su aplicación es vinculante en todos los casos. En cualquier caso es importante considerar que no amerita el análisis de la legalidad o no del reintegro al sector público de un servidor público con nombramiento permanente por sentencia judicial sino el derecho a la referida compensación y, al respecto, el citado artículo 129 únicamente restringe expresamente del derecho al jubilado que ya recibió este beneficio.

*En razón de la normativa expuesta, considerando que los derechos de los servidores públicos son irrenunciables acorde a lo previsto en el artículo 229 de la Constitución de la República del Ecuador y con fundamento en el correspondiente análisis, **este Ministerio considera que si un servidor público de carrera con nombramiento permanente fue cesado en funciones por cualquier motivo y posteriormente por sentencia judicial fue reincorporado a su cargo, sin importar que en el entretiem po haya optado o no por jubilarse ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, en todos los casos le corresponde el pago de dicho beneficio por jubilación previo el cumplimiento de las condiciones fácticas para dicho pago y siempre y cuando no haya percibido el señalado beneficio con anterioridad***” (énfasis añadido).

De lo expuesto se aprecia que ambas instituciones coinciden al sostener que, cuando un servidor fue desvinculado y posteriormente reincorporado por sentencia judicial, resulta procedente el pago de la compensación por jubilación prevista en el artículo 129 de la LOSEP, aun cuando dicho servidor conste como jubilado ante el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (en adelante, “IESS”). Por su parte, el MDT añade que este beneficio únicamente corresponde a servidores de carrera con nombramiento permanente que cumplan con todas las condiciones fácticas y legales para su reconocimiento, y siempre que no hayan percibido con anterioridad dicha compensación.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Beneficio por jubilación previsto en la LOSEP; y, ii) Jubilación.

2.1. Beneficio por jubilación previsto en la LOSEP.-

De conformidad con el artículo 229 de la CRE, los derechos de las y los servidores públicos son irrenunciables. Esta garantía se desarrolla en el artículo 23 de la LOSEP, que enumera los derechos irrenunciables de los servidores públicos, entre los cuales constan, en sus literales c) y e), los siguientes: “c) *Gozar de prestaciones legales y de jubilación de conformidad con la Ley*” y “e) *Recibir las indemnizaciones establecidas en esta Ley, conforme a la normativa vigente*”.

El beneficio por jubilación, regulado en los artículos 81, 128 y 129 de la LOSEP, así como en los artículos 286, 288 y 289 del RGLOSEP, ha sido ampliamente analizado por esta Procuraduría, destacándose el pronunciamiento emitido mediante oficio No. 01287, de 25 de mayo de 2015, en el cual se estudió quiénes pueden acceder a dicho beneficio. En ese criterio se concluyó que:

“De las normas citadas se desprende que, según los artículos 81 y 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público, el beneficio por jubilación se aplica por una sola vez respecto de los servidores públicos de carrera que se retiren para acogerse a la jubilación y cumplan los requisitos para ello previsto en la Ley de Seguridad Social; y, su cuantía es la determinada por el primer inciso reformado del citado artículo 129 de la Ley Orgánica del Servicio Público, esto es cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, y a partir del año 2015, de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero de 2015.

(...) es necesario considerar que, la letra h) del artículo 83 de la Ley Orgánica del Servicio Público excluye en forma expresa del sistema de carrera del servicio público, a los servidores públicos de libre nombramiento y remoción y de nombramiento provisional” (énfasis añadido).

De igual manera, mediante oficio No. 09076, de 15 de octubre de 2024, esta Procuraduría analizó los artículos 285 y 288 del RGLOSEP, estableciendo la forma de cálculo del beneficio por jubilación, señalando:

“En este orden de ideas, el artículo 285 del RGLOSEP prevé que las Unidades de Administración del Talento Humano (en adelante, “UATH”), dentro de la planificación anual de talento humano, determinarán el número de servidores que podrán acogerse, durante el siguiente ejercicio fiscal, a las indemnizaciones o compensaciones contempladas en la LOSEP, a efectos de contar con la respectiva disponibilidad presupuestaria, exceptuándose de la planificación “los casos no previstos”, siempre que se cuente con el dictamen favorable del Ministerio de Finanzas. Añade el mismo artículo que “Se considerará para el cálculo de las compensaciones y su correspondiente pago los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar”; y, para el caso de los servidores que hayan recibido indemnización por supresión de puestos o venta de renuncias y hubieren devuelto la misma, se contabilizarán todos los años de servicios en el sector público, caso contrario, solo se tomarán en cuenta los años de servicio laborados a partir de la fecha de su reingreso.”



El artículo 188 (sic) del RGLOSEP señala que el servidor que cumpla con los requisitos establecidos en las leyes de seguridad social para la jubilación, podrá presentar voluntariamente su solicitud de retiro de servicio público, solicitud que podrá ser aceptada previa la verificación de la disponibilidad presupuestaria, por la institución de conformidad con el plan aprobado por aquella y se le reconocerá un estímulo y compensación económica, de conformidad con la Disposición General Primera de la LOSEP, en concordancia con los artículos 128 y 129 de la misma ley. Adicionalmente, el mismo artículo prescribe que, en el caso de servidores públicos de menos de 70 años, la compensación económica podrá ser cancelada en bonos del Estado, si no existiere disponibilidad presupuestaria suficiente; caso contrario, se pagará en efectivo.

De lo manifestado, se desprende que: i) el beneficio por jubilación se aplica por una sola vez a los servidores públicos de carrera que se retiren para acogerse a la jubilación, cumpliendo al efecto con los requisitos de la Ley de Seguridad Social (en adelante, "LSS"); y, según lo dispuesto en la letra h) del artículo 83 de la LOSEP están excluidos del sistema de carrera del servicio público, los servidores públicos de libre nombramiento y remoción y de nombramiento provisional, entre otros; ii) su cuantía es la determinada por el primer inciso reformado del citado artículo 129 de la LOSEP, esto es, cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, y a partir del año 2015 se aplica para el cálculo el salario básico unificado vigente al 1 de enero de 2015 y para el cálculo de las compensaciones se consideraran los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar; iii) la UATH dentro de la planificación anual del talento humano, determinarán el número de servidores que podrán acogerse durante el siguiente ejercicio fiscal, a las indemnizaciones o compensaciones contempladas en la LOSEP, a efectos de contar con la respectiva disponibilidad; iv) los servidores que hayan recibido indemnización por supresión de puestos o venta de renuncias y hubieren devuelto la misma, se contabilizarán todos los años de servicio en el sector público; caso contrario, sólo se tomarán en cuenta los años de servicio laborados a partir de la fecha de su reingreso; y, v) para el caso de los servidores públicos de menos de 70 años, la compensación económica podrá ser cancelada en bonos del Estado, si no existiere disponibilidad presupuestaria suficiente; caso contrario, se pagará en efectivo" (énfasis añadido).

Al respecto, la Corte Constitucional (en adelante, "CC"), en la sentencia No. 40-13-AN/21¹¹, estableció que el artículo 129 de la LOSEP contiene una obligación clara¹² y expresa¹³, sobre el beneficio de compensación por jubilación, en los siguientes términos:

¹¹ Sentencia No. 40-13-AN/21, publicada en el Registro Oficial Edición Constitucional No. 194 de 29 de junio de 2021.

¹² Corte Constitucional, sentencia N.º 23-11-AN/19, párrafo 33: "[...] Para que una obligación sea considerada clara, los elementos de la obligación, esto es, el sujeto activo, el sujeto pasivo y el objeto de la obligación, deben estar determinados o ser fácilmente determinables".

¹³ Corte Constitucional, sentencia N.º 41-12-AN/19, párrafo 19: "[...] es expresa en tanto conste explícitamente en la redacción de la norma jurídica".

“33. [...] la disposición en cuestión, esto es el artículo 129 de la LOSEP, distingue claramente a las y los servidores de las entidades y organismos comprendidos en el artículo 3 de la LOSEP, como los sujetos activos de la obligación. En segundo lugar, el contenido de la obligación obedece a una naturaleza compensatoria, consistente en el derecho a recibir un beneficio de tipo económico, para lo cual se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente. Finalmente, el o los obligados a ejecutar dicha obligación, son precisamente las entidades y organismos comprendidos en el artículo 3 de la LOSEP.

34. Verificada la obligación constante en el artículo 129 de la LOSEP, se aprecia además que esta contiene una obligación de hacer por cuanto establece y reconoce el derecho a un beneficio, frente al cual se genera, en principio, la obligación correlativa de pago de dicha compensación.

35. Como se observa, la disposición in examine establece el derecho a percibir el beneficio, para aquellos ‘que se acojan a los beneficios de la jubilación’, y además, que para cuyo efecto, ‘se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente’. De ello, se verifica que la obligación contenida en el artículo 129 de la LOSEP no es exigible, pues depende de dos condiciones: en primer lugar, que el servidor se haya acogido a los beneficios de jubilación, para lo cual debió haber presentado su solicitud y ser esta aceptada en caso de verificarse los requisitos legales; y, segundo, que se efectúen las reformas presupuestarias pendientes en función de la disponibilidad fiscal existente”

De los pronunciamientos y sentencia citada, se desprende lo siguiente: i) el artículo 129 de la LOSEP contiene una obligación clara y expresa para el pago del beneficio económico a los servidores públicos de carrera que se hayan acogido a la jubilación; ii) según el párrafo 35 de la sentencia No. 40-13-AN/21, la obligación contenida en el artículo 129 de la LOSEP depende del cumplimiento de ciertas condiciones: solicitud del servidor público, aceptación de la entidad en caso de cumplirse los requisitos, y reformas presupuestarias para el pago correspondiente; iii) la Procuraduría General del Estado, de manera uniforme y reiterada, ha establecido que el beneficio por jubilación se aplica una sola vez, para los servidores públicos de carrera que se retiren para acogerse a la jubilación; iv) la cuantía del beneficio corresponde a cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio, contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, y, a partir del año 2015, se aplica para el cálculo el salario básico unificado vigente al 1 de enero de 2015; v) para el cálculo de las compensaciones se considerarán todos los años laborados en el sector público, así como la parte proporcional a que hubiere lugar.

2.2. Jubilación. -

El artículo 370 de la CRE establece que “(e)l Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados” (énfasis añadido).



El artículo 16 de la LSS define al IESS como *“una entidad pública descentralizada de carácter autónomo”, creada por la CRE, “dotada de autonomía normativa, técnica, administrativa, financiera y presupuestaria, con personería jurídica y patrimonio propio, que tiene por objeto indelegable la prestación del Seguro General Obligatorio de sus Afiliados en todo el territorio”.*

Dentro de las antes referidas prestaciones se encuentra la jubilación, clasificada en el artículo 184 de la LSS de la siguiente manera: *“a. Jubilación ordinaria de vejez”; “b. Jubilación por invalidez”; y, “c. Jubilación por edad avanzada”.*

El tratadista Guillermo Cabanellas define a dicha prestación en su Diccionario Jurídico Elemental como: *“el derecho que un afiliado a una caja de previsión posee de continuar percibiendo, mientras viva, una suma mensual de dinero, calculada según el promedio de sus sueldos, cuando en virtud de su antigüedad y edad o por imposibilidad física, se retira del servicio activo”*¹⁴.

Tal como se expuso en el numeral 2.1 del presente documento, el beneficio por jubilación previsto en la LOSEP procede exclusivamente a favor de servidores públicos de carrera que se retiren para acogerse a la jubilación y cumplan los requisitos contemplados en la LSS. En ese marco, el literal g) del artículo 9 de la LSS define al jubilado como:

“(…) toda persona que ha cumplido los requisitos de tiempo de imposiciones y edad de retiro, o padece una lesión permanente, física, o mental, total o parcial, y percibe una pensión regular del Estado o del Seguro Social, (...) por condición de vejez o invalidez” (énfasis añadido).

En este orden de ideas, el primer inciso del artículo 185 de la LSS establece los requisitos de edad e imposiciones para la jubilación ordinaria por vejez la cual procede *“cuando el afiliado haya cumplido (60) años de edad y un mínimo de trescientos sesenta (360) imposiciones mensuales o un mínimo de cuatrocientas ochenta (480) imposiciones mensuales sin límite de edad”.*

Finalmente, en relación con la consulta que se atiende, se recuerda que, de acuerdo con el literal f) del artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado¹⁵ (en adelante “LOPGE”), y el artículo 2 de la Resolución No. 24 emitida por el Procurador General del Estado que contiene *“el procedimiento para atención de consultas que se formulen a la Procuraduría General del Estado”,* las consultas que absuelva la Procuraduría *“(…) no se referirán a asuntos que hayan sido resueltos por jueces o tribunales de la República o que estén en conocimiento de los mismos (...)”;* por lo tanto, este organismo se encuentra imposibilitado de modificar, aclarar o completar las sentencias emitidas en acciones de garantías constitucionales. Sin embargo, se hace notar que las mismas buscan la restitución de los derechos conculcados al accionante. En este sentido, cabe hacer mención de lo ordenado en el artículo 22 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional que reza: *“En caso de violación al trámite de garantías*

¹⁴ Cabanellas, Guillermo, Diccionario jurídico elemental, Buenos Aires, Editorial Heliasta, 2005, pág. 347

¹⁵ LOPGE, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril del 2004, “Art. 3.- De las funciones del Procurador General del Estado.- Corresponden privativamente al Procurador General del Estado, las siguientes funciones: (...) f) Absolver, consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, así como a las personas jurídicas de derecho privado con finalidad social o pública, sobre la inteligencia o aplicación de las normas (...), legales o de otro orden jurídico. El pronunciamiento será obligatorio para la Administración Pública, sobre la materia consultada, en los términos que se indican en esta ley.”

constitucionales o incumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio, la jueza o juez deberá sancionar a la persona o institución que incumple (...)" (énfasis añadido).

De la normativa citada se desprende lo siguiente: i) corresponde al IESS la prestación de las contingencias del Seguro General Obligatorio; ii) la jubilación es una prestación económica, reconocida a quienes cumplen requisitos de edad y tiempo de imposiciones, o presentan una incapacidad que les impide continuar en el servicio activo; iii) el beneficio por jubilación previsto en la LOSEP solo corresponde a los servidores públicos de carrera que se retiran para acogerse a la jubilación, siempre que cumplan los requisitos establecidos por la LSS, entre ellos la edad mínima de 60 años y el número de imposiciones exigidas; iv) los beneficios de jubilación previstos en el artículo 129 de la LOSEP, son exigibles inclusive ante casos de restitución ordenada judicialmente de un servidor público, en tanto se cumplan los requisitos demandados para el efecto.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta, se concluye que, según los artículos 23, 81, 128 y 129 de la LOSEP y los artículos 285 y 288 RGLOSEP, resulta aplicable el pago de la compensación por jubilación a favor de los servidores públicos de carrera que hubieren sido destituidos y posteriormente reincorporados mediante sentencia, siempre que no hayan percibido anteriormente dicho beneficio. Asimismo, se recuerda que, de acuerdo con los literales c) y e) del artículo 23 de la LOSEP, el acceso a las prestaciones legales de jubilación y a las indemnizaciones previstas en esa Ley constituye un derecho irrenunciable de las servidoras y servidores públicos.

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. Adicionalmente, éste no debe interpretarse como modificación, ampliación o aclaración de las medidas de reparación integral dispuestas en sentencias constitucionales.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C.

Mgs. Harold Andrés Burbano Villaroel
Ministro de Trabajo

Oficio No. **14378**

Quito, DM, **17 DIC 2025**

Magíster

María Gabriela Sommerfeld Rosero

MINISTRA DE RELACIONES EXTERIORES Y MOVILIDAD HUMANA

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. MREMH-MREMH-2025-0459-OF, de 9 de abril de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el día siguiente, se solicitó la reconsideración del pronunciamiento de este organismo contenido en el oficio No. 10799, de 19 de marzo de 2025. Dicho pronunciamiento atendió la consulta formulada por la Unidad de Análisis Financiero y Económico (en adelante "UAFE") contenida en el oficio No. UAFE-DG.EQ-2024-0015, de 5 de diciembre de 2024, respecto del órgano de control competente para conocer y resolver los recursos de apelación y extraordinarios de revisión interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por la UAFE en procedimientos administrativos sancionadores dirigidos a organizaciones no gubernamentales extranjeras (en adelante, "ONG").

1. Antecedentes. -

1.1. La consulta de la Unidad de Análisis Financiero y Económico – UAFE. -

La consulta contenida en el oficio No. UAFE-DG.EQ-2024-0015, de 5 de diciembre de 2024, es la siguiente:

"Conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activo y del Financiamiento de Delitos, se pueda determinar. ¿cuál es el órgano de control para conocer y resolver los recursos de apelación y extraordinarios de revisión interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por la UAFE, dentro de los procesos administrativos en los que se disponga una sanción a las organizaciones NO Gubernamentales Extranjeras (ONG), en base a las competencias legales atribuidas al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y al Ministerio de Economía y Finanzas?"

1.2. Informe jurídico adjunto a la consulta. -

El informe jurídico adjunto a la consulta, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica de la UAFE, citó los artículos 82, 225 y 226 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, "CRE"); 5, 12, 19, 21 y 23 de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos² (en adelante, "LOPDEDLAFD 2016"); 65 y 205 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, "COA"); 5, 28, 38, 31 y 39 Reglamento General a la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos⁴ (en adelante, "RGLOPDEDLAFD 2016"); 24, 25, 29 y 31 Reglamento

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

² LOPDEDLAFD, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 802 de 21 de julio de 2016.

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

⁴ RGLOPDEDLAFD, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 966 de 20 de marzo de 2017.

pu

para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales⁵ (en adelante, “ROPJOS”). Con fundamento en dichas normas, el informe concluyó lo siguiente:

“II. Criterio Jurídico Institucional:

(...) el procedimiento administrativo sancionador en primera instancia, se tramita y se resuelve ante el Director de la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE); y los recursos de apelación y extraordinarios de revisión se radican ante el órgano de Control correspondiente, en caso de haberlo para cada sujeto obligado; y en el caso de aquellos que no tienen un controlador propio, ante el Ministerio Coordinador de la Política Económica o quien ejerza sus competencias.

(...) Para mayor ilustración, nos permitimos citar de manera textual una sinopsis de los actos administrativos generados en un procedimiento administrativo sancionador, partiendo de la impugnación presentada por un sujeto obligado perteneciente a organizaciones no gubernamentales extranjeras (ONG), a través del recurso de apelación, que en el caso particular de este sector económico, se han evidenciado inconvenientes a la hora de tramitar y resolver el recurso de apelación propuesto por el administrado, mismo que debe ser resuelto por el órgano de control del sujeto obligado a reportar: (...)

Oficio Nro. MREMH-CGAJ-2024-0050-OF de 10 de septiembre 2024, (...) suscrito por el (...) Coordinador General de Asesoría Jurídica, del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, en el cual señala: ‘(...) los artículos 21, inciso segundo, de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, y 39 de su Reglamento General, al que hace referencia la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), no son aplicables al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, sino corresponderá a quien ejerza las competencias del extinto Ministerio Coordinador de la Política Económica, es decir acorde al Decreto Ejecutivo No. 7 de 24 de mayo de 2017, al actual Ministerio de Economía y Finanzas (...). Sin embargo **no se otorga a este portafolio de Estado la competencia para resolver impugnaciones de orden económico presentadas por organismos no gubernamentales extranjeros (...)**’

*(...) Por otra parte la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos, en su artículo 21 señala taxativamente que: 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 aquellos que no tienen un controlador propio, ante el Ministro Coordinador de la Política Económica o quien ejerza sus competencias**’. (El énfasis me pertenece).*

*En ese contexto, existiría una disposición expresa que podría habilitar al **Ministerio de Economía y Finanzas, la competencia para que dicho Ministerio, pueda conocer y resolver las impugnaciones establecidas dentro del procedimiento administrativo sancionador** previsto en la Ley ibídem, a efecto de que los sujetos obligados pertenecientes a las organizaciones no gubernamentales extranjeras (ONG), procedan a interponer los recursos administrativos que correspondan ante las resoluciones expedidas por la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE).” (El resaltado me corresponde).*

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

⁵ ROPJOS, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 109 de 27 de octubre de 2017.

El pronunciamiento de este organismo, contenido en oficio No. 10799, de 19 de marzo de 2025, cuya reconsideración se solicita, consideró los criterios jurídicos institucionales de la UAFE y del Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante “MEF”), y analizó la obligatoriedad de contar con competencia para iniciar procedimientos sancionadores, el rol del MREMH dentro del Sistema de Cooperación Internacional y la capacidad de sanción, en primera instancia, de la UAFE frente a fundaciones y organismos no gubernamentales. Sobre la base de dicho análisis, concluyó:

“3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de su consulta, se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículo 21 inciso segundo de la LOPDEDLAFD vigente, 65 del COA, y 2 del Decreto Ejecutivo No. 1202 publicado en el Registro Oficial No. 876 de 8 de noviembre de 2016, corresponde al MREMH, en calidad de ente de control del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, la atención y resolución de los recursos de apelación y revisión, presentados por las organizaciones no gubernamentales extranjeras, en contra de resoluciones sancionatorias de primera instancia emitidas por la UAFE”.

2. El pedido de reconsideración. -

Sobre el pedido de reconsideración, el quinto inciso del artículo 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado⁶ (en adelante, “LOPGE”) establece:

“Si el pronunciamiento dictado por el Procurador General fuere adverso a los intereses de las instituciones del Estado, las máximas autoridades de las entidades y organismos del sector público o sus representantes legales están obligados a solicitar la reconsideración del pronunciamiento” (Énfasis añadido).

Al pedido de reconsideración realizado por el MREMH se acompañó el informe jurídico, suscrito por el Coordinador General de Asesoría Jurídica (encargado), contenido en el memorando No. MREMH-CGAJ-2025-0129-M, de 9 de abril de 2025, dentro del cual se señaló, en lo principal, lo siguiente:

“III. ANÁLISIS JURÍDICO.-

(...) Es necesario manifestar que, el Decreto Ejecutivo Nro. 1202, de 13 de octubre de 2016, suprimió la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional y dentro del mismo, se establecen las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana dentro del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, entre dichas competencias se señala:

‘6. Realizar el seguimiento y evaluación de la cooperación internacional no reembolsable, del desembolso de los recursos de cooperación internacional no reembolsable comprometidos para el logro de los resultados esperados y del desempeño de las entidades receptoras de la cooperación internacional no reembolsable (1/4) 8. Suscribir, registrar y realizar el seguimiento a los convenios, programas y proyectos de cooperación internacional no reembolsable ejecutados por el sector público; y, sistematizar la información y conocimientos adquiridos por las entidades beneficiarias de las intervenciones realizadas con estos recursos”. (...)

Es así que, las competencias de este Portafolio se encuentran establecidas de manera clara en el Decreto Nro. 1202, de 13 de octubre de 2016, citado en el acápite II del presente

⁶ LOPGE, publicada en el Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004.



documento, debiendo enfatizar que, **si bien este Portafolio de Estado hace la evaluación y seguimiento a las actividades y proyectos objeto del Convenio de las ONGs, no se convierte en un ente de control tributario para las mismas.**

Asimismo, el artículo 21, inciso segundo, de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos y 39 de su Reglamento General, al que hace referencia la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE), no son aplicables al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, sino por el contrario corresponderá al Ministro Coordinador de la Política Económica o quien ejerza sus competencias, es decir acorde al Decreto Ejecutivo No. 7, de 24 de mayo de 2017, es el actual Ministerio de Economía y Finanzas". (El subrayado pertenece al texto original, énfasis añadido).

Antes de atender el pedido de reconsideración, mediante oficio No. 11366, de 8 de mayo de 2025, este organismo solicitó el criterio jurídico institucional de la UAFE, de conformidad con lo previsto en el artículo 10 de la Resolución No. 24, que regula el procedimiento para la atención de consultas por la Procuraduría General del Estado⁷.

El requerimiento fue atendido por la Directora de Asesoría Jurídica de la UAFE, mediante oficio No. UAFE-DAJ-2025-0369-EQ, de 26 de mayo de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día.

El criterio jurídico emitido por la UAFE analizó y concluyó lo siguiente:

"(...) corresponde aclarar que la competencia de la Unidad de Análisis Financiero y Económico, no se relaciona con el ámbito tributario de ninguna manera, puesto 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 y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos, en ese contexto, existe la obligación legal de proporcionar información que requiera la entidad, sin que se pueda oponer sigilo o reserva alguna.

Se debe tomar en cuenta además que las fundaciones o corporaciones que operen legalmente en el país, están sujetas a los controles determinados en las leyes específicas sobre la materia (Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos), tal como lo establece el Art. 31 del Reglamento para el Otorgamiento de Personalidad Jurídica a las Organizaciones Sociales".

3. Análisis.-

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

Del análisis del informe jurídico que sustenta el pedido de reconsideración, se advierte que mediante Decreto Ejecutivo No. 1202⁸ se suprimió la Secretaría Técnica de Cooperación Internacional (en adelante, "SETECI") otorgando al MREMH, entre otras atribuciones, la competencia para la

⁷ Resolución No. 24, Art. 10.- "La solicitud de reconsideración, prevista en el tercer inciso del artículo 13 de la Codificación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, deberá ser fundamentada y adjuntará, en texto independiente, el informe del asesor jurídico o procurador del organismo, institución o entidad del sector público. La solicitud de reconsideración se tramitará observando, en lo aplicable, lo previsto en esta Resolución".

⁸ Decreto Ejecutivo No. 1202, publicado en el Registro Oficial No. 876 de 8 de noviembre de 2016.

evaluación y el seguimiento de las actividades y proyectos ejecutados en el marco de los Convenios suscrito por las ONGs.

Asimismo, se reconoce que el MREMH actúa como el “ente del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional” y, en tal calidad, verifica el cumplimiento de los requisitos aplicables antes de la suscripción del respectivo Convenio Básico de Funcionamiento entre las ONGs y el Gobierno Ecuatoriano.

En su argumento central, el informe enfatiza que: “*si bien este Portafolio de Estado hace la evaluación y seguimiento a las actividades y proyectos objeto del Convenio de las ONGs, no se convierte en un ente de control tributario para las mismas*”. En virtud de ello, conforme al artículo 21, inciso segundo, de la Ley Orgánica de Prevención, Detección y Erradicación del Delito de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos y 39 de su Reglamento General, no corresponde al MREMH resolver los recursos en la materia de sanciones derivadas por “incumplimientos tributarios” observados por la UAFAE.

3.2. Fundamentos jurídicos del pronunciamiento contenido en oficio No. 10799, de 19 de marzo de 2025. -

En el pronunciamiento contenido en el oficio No. 10799, de 19 de marzo de 2025, se expuso lo siguiente:

- a) El artículo 4 de la Codificación de la Ley Orgánica del Servicio Exterior establece que corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores (actualmente denominado Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana) orientar, dirigir y coordinar el trabajo de las misiones diplomáticas y de las oficinas consulares, así como: “9) *La relación con representaciones extranjeras y organizaciones internacionales, acreditadas ante el gobierno del Ecuador*”.
- b) El artículo 2 del Decreto Ejecutivo No. 1202, que reorganizó el Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, transfirió las competencias de la extinta Secretaría Técnica de Cooperación Internacional al MREMH, atribuyéndole expresamente “*la rectoría, planificación, regulación, control y gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional*”.
- c) Según el artículo 31⁹ del ROPJOS, las fundaciones o corporaciones que operen legalmente en el país, están sujetas a los **controles** de funcionamiento, de utilización de recursos públicos, de orden tributario, aduanero, y otros, “*determinados en las leyes específicas sobre la materia*”(el subrayado me corresponde).
- d) Los artículos 5, 19 y 21 de la LOPDEDLAFD 2016 incluyen dentro del ámbito de control de la UAFAE a las fundaciones y organismos no gubernamentales.
- e) El segundo inciso del artículo 21 ibidem, referente a los recursos de apelación y extraordinarios de revisión que pueden ser interpuestos por los sujetos obligados, establece dos puntos fundamentales para determinar el organismo al cual corresponde su resolución: i) la existencia de un órgano de control, de acuerdo con la naturaleza del sujeto obligado; ii) en

⁹ Sin perjuicio de la inconstitucionalidad parcial de la última frase del artículo 31 del ROPJOS, es menester recalcar que el control general establecido en las diferentes leyes que conforman el ordenamiento jurídico ecuatoriano -ejercido por la autoridad competente en cada materia- continúa vigente y, en consecuencia, debe ser observado por las fundaciones y corporaciones que legalmente operan en el país.



caso de no existir un órgano de control propio, le correspondería al Ministerio de Economía y Finanzas.

- f) De lo expuesto se desprende que: *i)* el MREMH es el organismo responsable del **control del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional, dentro del cual se encuentran las ONGs extranjeras**; *ii)* las fundaciones o corporaciones legalmente constituidas en el Ecuador están sujetas a distintos ámbitos de control establecidos dentro del ordenamiento jurídico nacional. En consecuencia, otros organismos, además del MREMH, podrán ejercer las facultades de control, supervisión, sanción, etc., en el marco de lo que la ley correspondiente prevea; y, *iii)* la responsabilidad del MREMH de resolver los recursos de apelación o extraordinarios de revisión respecto de resoluciones sancionatorias emitidas por la UAFE, dirigidas a ONGs, no se fundamenta en una atribución como ente de control tributario – atribución que tampoco corresponde a la UAFE –. Por el contrario, la UAFE actúa como entidad técnica encargada de la recopilación de información, prevención y erradicación del lavado de activos y financiamiento de delitos y, en tal contexto, puede imponer sanciones derivadas del incumplimiento de las obligaciones de reporte previstas en la ley. La revisión de dichas sanciones corresponde al órgano de control propio del sujeto obligado, según lo dispuesto en la ley.

4. Ratificación del Pronunciamiento. -

Analizado el pedido de reconsideración realizado por el MREMH, se concluye que los fundamentos expuestos no conducen a modificar las conclusiones contenidas en el oficio No. 10799, de 19 de marzo de 2025. En consecuencia, de conformidad con lo previsto en el cuarto inciso del artículo 13 de la LOPGE, se ratifica el mismo.

Atentamente,



Abg. Juan Carlos Larrea Valencia
PROCURADOR GENERAL DEL ESTADO

C.C. Sarita Belén Moya Angulo
Ministra de Economía y Finanzas

José Julio Neira Hanze
Director General (e)
Unidad de Análisis Financiero y Económico – UAFE

Oficio No. **14379**

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

Ingeniero

Pabel Antonio Cantos Centeno

PRESIDENTE

**CONSEJO NACIONAL DE GOBIERNOS PARROQUIALES RURALES DEL
ECUADOR - CONAGOPARE**

Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. CONAGOPARE-PR-PACC-2025-0314-OF, de 20 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“¿En virtud de lo dispuesto en la Disposición General Primera y la Disposición Derogatoria de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica; y, considerando que ha sido derogado el Reglamento del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, que asignaba a los GAD municipales de Baños y Penipe la administración de los recursos del Fondo Amazónico para determinadas parroquias rurales, corresponde actualmente que dichos recursos sean transferidos directamente a los GAD Parroquiales Rurales de Río Negro, Río Verde, Matus, El Altar, La Candelaria y Bayusig, a fin de garantizar el ejercicio pleno de sus competencias constitucionales y legales de planificación y ejecución de proyectos?”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1.- Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

El informe jurídico No. DNAJ-JLAZ-2025-0001-IJ, de 8 de agosto de 2025, suscrito por el Director Nacional de Asesoría Jurídica del Consejo Nacional de Gobiernos Parroquiales Rurales del Ecuador (en adelante, “CONAGOPARE”), citó los artículos 226, 227, 426 y Disposición Transitoria Vigésimoctava de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 14 y 28 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante, “COA”); 5 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización³ (en adelante, “COOTAD”); Disposición General Primera y Disposición Derogatoria Primera de la Ley

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 7 de julio de 2017.

³ COOTAD, publicado en el Registro Oficial No. 303 de 19 de octubre de 2010.



Orgánica para la Planificación Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica⁴ (en adelante, “LOPICTEA”); Disposición Derogatoria Única del Reglamento General de la LOPICTEA⁵ (en adelante, “RGLOPICTEA”); 3 de la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales⁶ (en adelante, “LFAFOS”); 5 del Reglamento de la LFAFOS⁷ (en adelante, “RLFAFOS”). Con fundamento en dichas normas, analizó y concluyó lo siguiente:

“V. CONCLUSIONES

En consonancia con el art. 13 inciso segundo de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, esta Dirección, emite las siguientes conclusiones:

5.1. En aplicación de la Disposición General Primera de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica, y considerando la derogatoria expresa del Reglamento del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, los recursos destinados a las parroquias Río Negro, Río Verde, Matus, El Altar, La Candelaria y Bayusig deben ser transferidos de manera directa a los respectivos Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales. Cualquier intermediación por parte de los gobiernos municipales carecería de sustento jurídico y vulneraría los principios de seguridad jurídica, supremacía constitucional, orden jerárquico de aplicación de normas, legalidad, autonomía consagrados en los arts. 82, 424, 425, 226, 238 de la Constitución de la República del Ecuador; y el principio de juridicidad determinado en el art. 14 del Código Orgánico Administrativo.

5.2. La transferencia directa de los recursos garantiza el ejercicio pleno y efectivo de las competencias constitucionales y legales de los Gobiernos Autónomos Descentralizados Parroquiales Rurales en la planificación y ejecución de proyectos, asegurando el uso eficiente y exclusivo de los fondos en beneficio de sus territorios. Esta medida cumple con el principio de subsidiariedad, al permitir que los recursos sean gestionados por el nivel de gobierno más cercano a la población y con mayor conocimiento de sus necesidades, y se ajusta al principio de juridicidad, que exige que toda actuación administrativa y discrecionalidad se ejerzan estrictamente conforme a derecho, evitando cualquier desviación que vulnere la autonomía y los derechos reconocidos a los Gobiernos Parroquiales” (énfasis añadido).

Con el fin de contar con mayores elementos de análisis, mediante oficios Nos. 12858 y 12859, de 29 de agosto de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó al Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Penipe (en adelante, “GADM Penipe”) y al Gobierno Autónomo

⁴ LOPICTEA, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 245 de 21 de mayo de 2018.

⁵ RGLOPICTEA, publicado en el Quinto Suplemento del Registro Oficial No. 409 de 12 de marzo de 2021.

⁶ LFAFOS, publicada en el Registro Oficial No. 222 de 1 de diciembre de 2003.

⁷ RLFAFOS, publicado en el Registro Oficial No. 352 de 4 de junio de 2008.

Descentralizado Municipal del Cantón Baños de Agua Santa (en adelante, “GADM Baños”), respectivamente, que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de consulta. Posteriormente, mediante oficios Nos. 13125 y No. 13126, de 17 de septiembre de 2025, se insistió en dichos requerimientos al GADM Penipe y al GADM Baños, sin que hasta la presente fecha se haya obtenido respuesta del primero.

El requerimiento dirigido al GADM Baños fue atendido por su Procurador Síndico, mediante oficio No. GADBAS-GAJ-2025-049-O, de 1 de octubre de 2025, ingresado el mismo día en esta institución. En dicho criterio, además de los fundamentos jurídicos señalados por la entidad consultante, citó los artículos 1, 82, 238, 239, 267, 424 y 425 de la CRE; 54 y 65 del COOTAD; 62 de la LOPICTEA; y 1 de la LFERAFOS, concluyendo lo siguiente:

“CRITERIO JURIDICO:

*Con los todos antecedentes esgrimidos, al amparo de las disposiciones constitucionales y legales descritas, es criterio de quien suscribe en función de Procurador Síndico Municipal, en virtud de la Disposición General Primera de la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (LOPICTEA), que los recursos deben seguir siendo entregados de forma **PERMANENTE E IRREDUCTIBLE** a las parroquias de Río Negro, Río Verde del cantón Baños de Agua Santa, recursos que serán invertidos en beneficio directo de las dos parroquias, en ejercicio de las competencias exclusivas otorgadas por el Art. 267 de la Constitución de la República del Ecuador, en concordancia con el Art. 65 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización.*

Bajo el principio fundamental de que el Estado es unitario, tal cual consagra el Art. 1 de la Constitución de la República del Ecuador; y, de los principios de legalidad, eficiencia, eficacia y coordinación, los recursos asignados para las parroquias Río Negro y Río Verde del cantón Baños de Agua Santa, deben continuar siendo administrados a través del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Baños de Agua Santa, como entidad municipal con mayor capacidad administrativa y de control de manejo de recursos, hasta que una norma expresa disponga un nuevo mecanismo de transferencia directa; esto, en razón de que la Ley Orgánica para la Planificación y Desarrollo Integral de la Circunscripción Territorial Especial Amazónica (LOPICTEA), no establece un nuevo mecanismo de gestión, al que estuvo contemplado en la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, publicado en el Registro Oficial 222, el 01 de diciembre de 2003, y su posterior codificación; y, su Reglamento, que fueron derogados” (énfasis y subrayado añadido).

Finalmente, mediante oficio No. CONAGOPARE-PR-PACC-2025-0596-OF, de 10 de diciembre de 2025, ingresado el mismo día en la Procuraduría General del Estado, el



CONAGOPARE remitió el informe técnico No. DSEI-SCCR-FDSA-PENIPE-001, de 15 de septiembre de 2025, emitido por la Secretaría Técnica de la Circunscripción Territorial Amazónica (en adelante, "STCTEA"), a fin de que dicho insumo sea considerado dentro del análisis de la consulta.

De lo expuesto se advierte que el criterio jurídico del CONAGOPARE difiere del criterio jurídico del GADM Baños. El primero sostiene que, al derogarse el Reglamento del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, los recursos del Fondo Amazónico deben transferirse directamente a los GAD Parroquiales Rurales mencionados. El segundo, en cambio, concluye que los recursos deben continuar siendo administrados por los GADM Baños, hasta que una norma expresa disponga un nuevo mecanismo de transferencia directa, al tenor de la Disposición General Primera de la LOPICTEA.

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) aplicabilidad condicionada de la LOPICTEA; y, ii) administración e irreductibilidad de los recursos del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico de las parroquias rurales respectivas de los cantones Baños y Penipe.

2.1. Aplicabilidad condicionada de la LOPICTEA. -

El uso y administración de los recursos del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (en adelante, "FERA") a favor de las parroquias rurales Río Verde y Río Negro del GADM Baños; y las parroquias rurales Matus, El Altar, La Candelaria y Bayusig, del GADM Penipe, fue regulado por los artículos 1, 3 y 4 de la LFERAFOS.

En cuanto al mecanismo de administración de dichos recursos, los incisos cuarto y quinto del artículo 5 del RLFERAFOS establecían expresamente que los recursos destinados "*a las parroquias rurales de Río Verde y Río Negro del cantón Baños serán administrados por el Municipio de Baños*" y, los recursos asignados "*a las parroquias rurales de Matus, El Altar, La Candelaria y Bayusig del cantón Penipe serán administrados por el Municipio de Penipe*".

Posteriormente, con la expedición de la LOPICTEA, su Disposición Derogatoria Primera determinó: "*Deróguese la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Amazónico y Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, y todas las disposiciones e instrumentos jurídicos de igual o menor jerarquía que se opongan a la presente Ley.*" Adicionalmente, la Disposición Derogatoria Única del RGLOPICTEA establece: "*Deróguese cualquier norma de igual o menor rango que se contraponga al presente Reglamento*".

Sin embargo, la misma LOPICTEA contiene una regla especial que condiciona los efectos de su propia derogatoria. Así, la Disposición General Primera dispone:

“PRIMERA.- Las parroquias Río Verde y Río Negro del cantón Baños de Agua Santa y las parroquias Matus, El Altar, La Candelaria y Bayusig del cantón Penipe; seguirán percibiendo de manera permanente e irreductible, los recursos que estuvieron establecidos en el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, de acuerdo a lo que estuvo previsto en la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, recursos que provendrán del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico previsto en esta ley y que deberán ser asignados conforme a la liquidación correspondiente al año 2017, percibido por estas parroquias antes de la vigencia de la presente ley, en cumplimiento de la disposición transitoria vigesimoctava⁸ de la Constitución de la República del Ecuador, y en ningún caso se podrá realizar incrementos futuros establecidos en esta Ley”.

La disposición derogatoria de la LOPICTEA y de su Reglamento establecen la eliminación de toda norma de igual o menor jerarquía que se contraponga a sus disposiciones vigentes. En consecuencia, la aplicabilidad de los cuerpos normativos anteriores y actuales, así como el alcance de sus respectivas derogatorias, deben interpretarse de manera condicionada a dicha regla de compatibilidad normativa.

En este sentido, la Disposición Derogatoria de la LOPICTEA prevé la derogatoria expresa de la LFERAFOS. No obstante, esta derogatoria no opera de manera absoluta, pues se encuentra limitada por lo previsto en la Disposición General Primera, que mantiene la vigencia material de la LFERAFOS en lo referente a la continuidad de los recursos provenientes del FERA destinados a las parroquias rurales de Río Verde, Río Negro, Matus, El Altar, La Candelaria y Bayusig. Esta disposición preserva de forma expresa la metodología de asignación, distribución y cuantificación de dichos recursos.

En cuanto a la normativa de rango reglamentario, el RLFERAFOS establecía que los recursos asignados a las parroquias rurales de Baños y Penipe serían administrados por los respectivos municipios. Por su parte, el RGLOPICTEA circunscribe su objeto y alcance a los actores comprendidos en la CTEA, entre ellos las instituciones públicas sujetas a la Ley Orgánica del Servicio Público, personas naturales o jurídicas, empresas privadas o comunitarias, así como organizaciones, pueblos y nacionalidades que desarrollen actividades dentro de la delimitación establecida en el artículo 3 de dicho reglamento.

En este sentido, las parroquias rurales de Baños y Penipe, contempladas en la LFERAFOS, no se encuentran dentro del ámbito material ni territorial regulado por la LOPICTEA ni por su Reglamento. Por ello, no existe superposición normativa que genere incompatibilidad directa

⁸ CRE, “VIGESIMOCTAVA.- La ley que regule la participación de los gobiernos autónomos descentralizados en las rentas por la explotación o industrialización de los recursos no renovables, no podrá disminuir las rentas establecidas por la Ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, así como las establecidas en la ley de asignaciones del cinco por ciento de las rentas generadas por la venta de energía que realicen las Centrales Hidroeléctricas de Paute, Pisayambo y Agoyán (Ley 047) para beneficio de las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago y Tungurahua.



entre la LFERAFOS y el RGLOPICTEA en lo relativo al régimen de administración de recursos previsto para dichas parroquias.

El RGLOPICTEA deroga las normas de igual o menor jerarquía que se opongan a su contenido. Sin embargo, dado que el RLFERAFOS regula un régimen específico y previo de administración de recursos del FERA para ciertas parroquias rurales, y considerando que la Disposición General Primera de la LOPICTEA mantiene expresamente la continuidad del régimen de asignación y distribución previsto en la LFERAFOS, no se verifica una contradicción normativa que genere derogatoria tácita del RLFERAFOS respecto de estas parroquias. En consecuencia, sus disposiciones se mantienen aplicables en lo que no contravenga la LOPICTEA.

De lo manifestado se desprende que: i) la LOPICTEA, su Reglamento y sus disposiciones derogatorias tienen aplicabilidad condicionada para las parroquias rurales correspondientes a los cantones de Baños y Penipe, en función de normas expresas de carácter público y en armonía con la ausencia de contravención con sus disposiciones vigentes; ii) la Disposición General Primera de la LOPICTEA mantiene la modalidad de asignación y la continuidad de los recursos correspondientes a las parroquias rurales mencionadas, pese a las reformas y derogatorias producidas con anterioridad o posterioridad a la expedición de dicha norma.

2.2. Administración e irreductibilidad de los recursos del FERA de las parroquias rurales respectivas de los cantones Baños y Penipe. -

Como fue referido, el FERA tiene su origen en los artículos 1, 3 y 4 de la LFERAFOS y el artículo 5 de su Reglamento; y, aunque dichas normas se encuentran actualmente derogadas, fueron objeto de análisis por este organismo en el pronunciamiento contenido en el oficio No. 19045, de 3 de octubre de 2014, en el cual se concluyó lo siguiente:

“De las normas citadas se desprende que, según la parte final del numeral 1 del artículo 3 de la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, las parroquias rurales Matus, El Altar, La Candelaria y Bayusig del cantón Penipe son beneficiarias de los recursos de ese Fondo; y que, de acuerdo con el segundo inciso posterior a la letra b) del artículo 5 del Reglamento a esa Ley, el Municipio de Penipe es administrador de los recursos de dicho Fondo, asignados a las referidas parroquias rurales de su circunscripción cantonal.

El destino de los recursos del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico, consta establecido en los artículos 3 y 4 de la Ley en análisis y consiste en el financiamiento de proyectos de agua potable, alcantarillado sanitario, regeneración urbana, tratamiento de desechos sólidos y de aguas servidas, educación, salud, desarrollo productivo y micro empresarial; vialidad y saneamiento ambiental. Concordante, el artículo innumerado segundo agregado luego del artículo 12 de la

Ley, reitera que los recursos del Fondo se deben destinar a proyectos de inversión y no a gasto corriente.

En atención a los términos de su primera consulta se concluye que, de acuerdo con el numeral 1 del artículo 3 de la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales, los recursos de dicho Fondo asignados a las parroquias rurales Matus, El Altar, La Candelaria y Bayusig del cantón Penipe se deben invertir en las circunscripciones territoriales de dichas parroquias rurales.

Respecto de su segunda consulta se concluye que, los recursos del referido Fondo que el Municipio del Cantón Penipe administra, se deben destinar a proyectos de inversión en las materias expresamente previstas por el numeral 1 del artículo 3 y el artículo 4 de la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico (agua potable, alcantarillado sanitario, regeneración urbana, tratamiento de desechos sólidos y de aguas servidas, educación, salud, desarrollo productivo y micro empresarial, vialidad y saneamiento ambiental), proyectos que deben ser ejecutados en las circunscripciones que corresponden a las parroquias rurales beneficiarias de esos recursos" (énfasis añadido).

El pronunciamiento citado determinó la modalidad de asignación y administración de los recursos a favor de las parroquias rurales señaladas, así como el destino específico del FERA. En virtud de que dicho análisis se funda en disposiciones aplicables también a las asignaciones administradas por el GADM Baños para las parroquias de Río Verde y Río Negro, su contenido resulta extensible a estos casos.

En armonía con lo dispuesto en la Disposición General Primera de la LOPICTEA, debe considerarse adicionalmente lo previsto en el inciso segundo del artículo 208 del COOTAD, que forma parte del Capítulo V "Transferencias para compensar a los Gobiernos Autónomos Descentralizados donde se exploten o industrialicen recursos no renovables", que señala:

"Se mantienen vigentes la ley 010 del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico y de Fortalecimiento de sus Organismos Seccionales (publicada en el Registro Oficial No. 30 del 21 de septiembre de 1992, codificada en el Registro Oficial No. 222 de 1 de diciembre de 2003 y su reforma publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 245 de 4 de enero de 2008) (...)".

Respecto de los recursos financieros de los GAD, el artículo 163 del COOTAD dispone que éstos "generarán sus propios recursos financieros y, como parte del Estado, participarán de sus rentas, de conformidad con los principios de subsidiariedad, solidaridad y equidad territorial".

Así, en atención a lo dispuesto por el artículo 171 ibídem, "Son recursos financieros de los



gobiernos autónomos descentralizados los siguientes: (...) d) Participación en las rentas de la explotación industrialización de recursos naturales no renovables; (...)”.

A nivel parroquial, el artículo 187 del COOTAD establece que: *“Son ingresos propios del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural los que provengan de la administración de infraestructura y del espacio público parroquial. De igual manera, los gobiernos parroquiales rurales podrán contar con los ingresos provenientes de la delegación que a su favor realicen otros niveles de gobierno autónomo descentralizado (...)*”.

De acuerdo con los artículos 207 y 208 ibidem, en materia de transferencias para compensación por explotación o industrialización de recursos no renovables, además de mantener la vigencia de la LFERAFOS, se define el destino específico de dichas transferencias hacia los GAD respectivos, *“orientado al desarrollo humano y protección de la naturaleza y el ambiente”*, en concordancia con lo previsto en el numeral 1 del artículo 3 de la LFERAFOS.

Finalmente, el artículo 6 del COOTAD dispone que ninguna autoridad o funcionario ajeno a los GAD podrá interferir en su autonomía política, administrativa o financiera, salvo los casos expresamente contemplados en la Constitución y la ley. La misma norma prohíbe especialmente a cualquier autoridad o funcionario ajeno a los gobiernos autónomos descentralizados lo siguiente: *“(...) b) Impedir o retardar de cualquier modo la ejecución de obras, planes o programas de competencia de los gobiernos autónomos descentralizados, imposibilitar su adopción o financiamiento, incluso demorando la entrega oportuna y automática de recursos; (...)*”.

De la normativa y pronunciamiento citado se concluye lo siguiente: *i)* sin perjuicio de las disposiciones derogatorias de la LOPICTEA y del RGLOPICTEA, tanto el COOTAD como la Disposición General Primera de la LOPICTEA garantizan la continuidad del FERA y la modalidad de funcionamiento respecto de las asignaciones correspondientes a las parroquias rurales Río Verde y Río Negro del cantón Baños de Agua Santa, y Matus, El Altar, La Candelaria y Bayusig del cantón Penipe; *ii)* las rentas asignadas mediante el FERA forman parte irreductible, inalienable e inembargable de los presupuestos parroquiales respectivos, resultando esenciales para el cumplimiento de su destino legal, orientado a inversiones en agua potable, saneamiento, educación, salud, vialidad y desarrollo productivo; *iii)* las disposiciones derogatorias de la LOPICTEA y su Reglamento no eliminan la normativa de la LFERAFOS que no resulte incompatible con su contenido, manteniéndose por tanto la operatividad de las reglas relativas a la administración y destino de los recursos; y, *iv)* el acceso a los recursos del FERA constituye un derecho permanente de las parroquias rurales referidas, sustentado tanto en normativa legal como constitucional; en consecuencia, cualquier demora o dilación injustificada en su entrega compromete responsabilidades de quienes la ocasionen.

3. Pronunciamiento. -

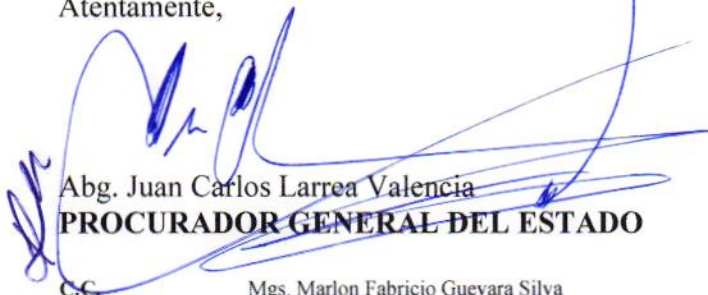
En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con la Disposición

General Primera y Disposición Derogatoria de la LOPICTEA, los recursos previstos en el Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico a favor de las parroquias Río Verde y Río Negro del cantón Baños de Agua Santa y las parroquias Matus, El Altar, La Candelaria y Bayusig del cantón Penipe, deben continuar asignándose con carácter permanente e irreductible, según lo establecido en la LFERAFOS y su Reglamento. Dichos recursos provendrán del Fondo para el Desarrollo Sostenible Amazónico previsto en la LOPICTEA, y su administración y destino se mantiene vigente en tanto no exista una norma posterior que establezca un mecanismo distinto, en aplicación del régimen general de derogatoria, de los principios de seguridad jurídica, autonomía y juridicidad, y de lo dispuesto en los artículos 207 y 208 del COOTAD sobre la continuidad de la Ley del Fondo para el Ecodesarrollo Regional Amazónico. En este sentido, los recursos asignados a las parroquias rurales de Río Verde y Río Negro del cantón Baños; y, a las parroquias rurales de Matus, El Altar, La Candelaria y Bayusig del cantón Penipe serán administrados por el Municipio de Baños y Penipe, respectivamente.

En consecuencia, las asignaciones pertenecen por mandato legal a las parroquias rurales mencionadas y su entrega no puede ser objeto de retardo, condicionamiento o disminución, por encontrarse expresamente protegidas por el carácter permanente e irreductible previsto en la normativa citada.

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. Marlon Fabricio Guevara Silva
Alcalde

Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Baños de Agua Santa

Oficio N° 14396

Quito, D.M., 18 DIC 2025

Doctor
Mauricio Torres Maldonado, PhD.
CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO
Ciudad.

De mi consideración:

Mediante oficio No. 460-DNJ-2025, de 22 de agosto de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 25 del mismo mes y año, se formuló la siguiente consulta:

“¿De conformidad con el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado este organismo técnico de control está facultado para imponer responsabilidades civiles culposas por la falta de imposición de multas en aquellos contratos excluidos de la aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública?”.

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

El informe jurídico adjunto al oficio de consulta, contenido en memorando No. 000562-DNJ-2025, de 22 de agosto de 2025, suscrito por el Director Nacional Jurídico de la Contraloría General del Estado (en adelante, “CGE”) citó como fundamento los artículos 66 numerales 16 y 29 letra d), 76, 226 y 316 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, “CRE”); 7 numeral 18, 1453 y 1561 del Código Civil² (en adelante, “CC”); 74, 99, 125 y 225 del Código Orgánico Administrativo³ (en adelante, “COA”); 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁴ (en adelante, “LOSNCP”); 283 del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización⁵ (en adelante, “COOTAD”); 38 de la Ley Orgánica de Urgencia Económica “Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo”⁶ (en adelante, “LOEE”); 34 numeral 2 y 35 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas⁷ (en adelante, “LOEP”); 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁸ (en adelante, “LOCGE”); el precedente jurisprudencial emitido por la Corte Nacional de Justicia contenido en la Resolución No. 08-2024⁹; el pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 09188, de 25 de octubre de 2024, y los oficios No. 09705 y No. 10224, de 09 de diciembre de 2024 y 28 de enero de 2025, que

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

² CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

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

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

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

⁶ LOEE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 461 de 20 de diciembre de 2023.

⁷ LOEP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 48 de 16 de octubre de 2009.

⁸ LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595 de 12 de junio de 2002.

⁹ Resolución No. 08-2024, publicada en el Registro Oficial No. 575 de 10 de junio de 2024.



resolvieron las solicitudes de “rectificación” y de aclaración/ampliación, respectivamente, con relación al citado pronunciamiento. Con base en dichos fundamentos, la CGE analizó y concluyó lo siguiente:

“2. ANÁLISIS:

(...) al ser las multas contractuales una sanción al contratista, es imperativa la observancia del principio de proporcionalidad de rango constitucional, indistintamente de la ley de regulación, que se encuentra desarrollado en el COA, indicando que la decisión administrativa (como la de imponer la multa contractual) debe: i) adecuarse al fin previsto en el ordenamiento jurídico, que en el caso puntual, es: ‘que el contratista corrija el retardo o el incumplimiento contractual...’; ii) que se adopte en un marco de justo equilibrio entre los diferentes intereses, para el caso ‘...en atención al principio de conservación del contrato administrativo’.

No cumpliendo, por tanto, la imposición tardía o inoportuna de las multas contractuales, esto es, luego del periodo de ejecución contractual, sino al momento de su control posterior por parte de la Contraloría General del Estado con estas dos condiciones, resultando, por ende, desproporcionales, como lo ha referido con acierto el pleno de la Corte Nacional de Justicia: ‘... la ejecución razonable de este tipo de multas, requiere: (i) una detección oportuna del retraso o incumplimiento por parte de la Administración pública y (ii) la determinación inmediata de la sanción mediante su facultad coercitiva...’

*(...) en la falta de imposición de multas contractuales no se cumple el presupuesto para el establecimiento de una responsabilidad civil culposa, que en los términos del artículo 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es, que: ‘...se hubiere determinado que se ha causado **perjuicio económico al Estado** o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos, o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado’.*

3. CRITERIO INSTITUCIONAL:

Es criterio de este organismo técnico de control, que el ejercicio correcto de su competencia prevista en el artículo 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, de las garantías del debido proceso previsto en el artículo 76 de la Constitución, artículo, 99 y 225 del Código Orgánico Administrativo, artículo 1561 del Código Civil, el organismo técnico de control no le faculta a imponer responsabilidades civiles culposas por la falta de imposición de multas en aquellos contratos excluidos de la aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública” (énfasis corresponde al texto original y lo subrayado me corresponde).

A fin de contar con mayores elementos de análisis para atender la consulta, mediante oficios Nos. 12844 y 13101, de 27 de agosto y 15 de septiembre de 2025, la Procuraduría General del Estado solicitó e insistió al Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante, “SERCOP”), que remita su criterio jurídico institucional sobre la materia objeto de examen. Dicha solicitud fue atendida mediante oficio No. SERCOP-CGAJ-2025-0273-OF, de 8 de

diciembre de 2025, suscrito por la Coordinadora General de Asesoría Jurídica del SERCOP.

El referido informe jurídico citó los artículos 82, 226, 424 y 425 de la CRE, 14 del COA y 53 de la LOCGE, con base en lo cual concluyó lo siguiente:

“(…)

En este sentido, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), no se encuentra facultado para emitir criterios jurídicos, interpretar normas o absolver consultas sobre aspectos regulados por la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE) u otros cuerpos normativos que no formen parte del régimen de la contratación pública ecuatoriana. De hecho, la determinación de responsabilidades civiles culposas es una potestad privativa de la Contraloría General del Estado, de conformidad con el artículo 53 de la LOCGE, por lo que cualquier criterio o interpretación sobre el ejercicio de dicha facultad corresponde exclusivamente a ese organismo técnico de control y escapa al ámbito competencial del SERCOP.

Cabe recalcar que el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC) establece que no estarán sujetos al ámbito de aplicación de esta Ley las contrataciones que otras leyes exceptúen de forma expresa. La consulta planteada se refiere precisamente a la imposición de responsabilidades por parte de la Contraloría General del Estado en ‘contratos excluidos de la aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública’. Conviene precisar que dichas contrataciones excluidas no están sujetas a la LOSNC ni a las normas y procedimientos del Sistema Nacional de Contratación Pública, en atención a lo dispuesto en su artículo 1. Por lo tanto, la eventual falta de imposición de multas en esos contratos se enmarca dentro de un régimen jurídico especial o sectorial diferente, ajeno a la rectoría y regulación del SERCOP. En efecto, el SERCOP, al ser el ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública, ejerce sus atribuciones únicamente en el ámbito material definido por la LOSNC. (...).

Finalmente, este Servicio Nacional de Contratación Pública circunscribe sus actuaciones al cumplimiento estricto de las atribuciones conferidas en el artículo 9 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. En virtud de esto, cualquier asunto que trascienda dicho ámbito normativo queda fuera de nuestra competencia institucional”.

De esta manera, del criterio jurídico emitido por la Contraloría General del Estado se desprende que dicho órgano técnico de control considera que no se encuentra facultado para imponer responsabilidades civiles culposas por la falta de imposición de multas en contratos excluidos de la LOSNC. Por su parte, el informe jurídico del SERCOP, sin perjuicio de advertir que pronunciarse sobre la aplicación de normas de la LOCGE y sobre competencias privativas de la Contraloría excede su ámbito funcional, precisa que las contrataciones excluidas de la LOSNC no se sujetan a sus disposiciones ni a los procedimientos del Sistema Nacional de Contratación Pública, pues pertenecen a un régimen jurídico especial o sectorial diverso, ajeno a su rectoría y regulación.



2. Análisis. -

Con el propósito de facilitar el estudio del tema planteado, el presente análisis se estructura en dos apartados: i) La imposición de multas por retardo o incumplimiento contractuales; y ii) La competencia de la CGE determinar responsabilidades civiles en los contratos excluidos de la LOSNCP.

2.1. La imposición de multas por retardo o incumplimiento contractuales. -

De conformidad con el artículo 71 de la LOSNCP, los contratos sometidos a dicha ley deben contener obligatoriamente, entre otras, la cláusula de multas. En particular, el inciso primero del numeral 4 del artículo ibídem prevé que, “Las multas se impondrán por retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales conforme al plazo establecido y/o al cronograma”. Dichas multas se calculan por cada día de retraso sobre el valor de la obligación incumplida, de acuerdo con los parámetros previstos en el Reglamento General.

El inciso tercero del mismo numeral agrega que “El procedimiento para la imposición de multas será regulado en el Reglamento, respetando el derecho al debido proceso y concluirá con la emisión del acto administrativo de imposición de la multa”, en tanto que el inciso final del referido numeral precisa que las multas obedecen al ejercicio de la facultad coercitiva de la administración pública, “cuyo fin es que el contratista corrija el retardo o el incumplimiento contractual acusado durante la ejecución”, debiendo ser su detección e imposición “oportuna, razón por la cual, hacerlo de manera paralela a la terminación unilateral del contrato o posterior a ella acarrea su ilegalidad” (lo subrayado me corresponde).

En concordancia, el artículo 292 del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública¹⁰ (en adelante, “RGLOSNCPP”) reitera que la multa tiene como finalidad que las entidades contratantes, “en ejercicio de su facultad de coerción para la correcta ejecución del contrato, sin terminar el mismo, impulsen al contratista a corregir su conducta y cumplir con sus obligaciones”, a efectos de que el interés público se vea beneficiado por medio de la ejecución del objeto contractual (lo subrayado me corresponde).

A su vez, el inciso tercero de dicho artículo dispone que, “en los casos de retrasos injustificados respecto del cumplimiento del objeto contractual”, la entidad contratante establecerá, por cada día de retardo en la ejecución de las obligaciones contractuales por parte del contratista, una multa que en ningún caso será inferior al 1 x 1.000 del valor del contrato, la cual se calculará sobre la valoración de la obligación incumplida, incluyendo el reajuste de precios que corresponda y sin considerar los impuestos.

Por su parte, el Pleno de la Corte Nacional de Justicia, mediante Resolución No. 08-2024, estableció como precedente jurisprudencial obligatorio que:

“Las multas a las que se refiere el inciso segundo del artículo 71 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública obedecen al ejercicio de la facultad coercitiva de la administración pública, cuyo fin es que el contratista corrija el

¹⁰ RGLOSNCPP, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 87 de 2º de junio de 2022.

retardo o el incumplimiento contractual acusado durante la ejecución. Su detección e imposición debe ser oportuna, razón por la cual, hacerlo de manera paralela a la terminación unilateral del contrato o posterior a ella acarrearía su ilegalidad” (el subrayado me corresponde).

En esta misma línea, la Procuraduría General del Estado, en oficio No. 09188, de 25 de octubre de 2024, concluyó:

“(…) las multas no representan ingreso esperado o planificado, sino una sanción que se activa como medida correctiva ante un incumplimiento por parte del contratista, la omisión en el ejercicio de la facultad coercitiva por parte de la entidad contratante para imponer multas durante la ejecución del contrato no genera, por sí misma, un perjuicio económico directo al Estado. En este escenario, dicha omisión acarrearía, en principio, únicamente responsabilidades administrativas, puesto que, para que exista una responsabilidad civil culposa, se deberá demostrar la existencia de un perjuicio económico real al Estado” (lo subrayado corresponde al texto original).

Posteriormente, en oficio No. 09705, de 9 de diciembre de 2024, esta Procuraduría precisó:

“(…) la omisión en la imposición oportuna de multas por parte del administrador del Contrato, en principio, podría generar responsabilidades administrativas contra el servidor o servidores responsables de dicha omisión. Por otra parte, se aclara que el criterio vertido en el pronunciamiento materia de la solicitud del consultante no impide que la Contraloría General del Estado pueda determinar responsabilidades civiles culposas contra el administrador del contrato por la falta de imposición de multas al contratista, pero ello deberá estar debidamente motivado, debiendo evidenciarse además el perjuicio económico generado al Estado. Este análisis debe precisar el impacto económico causado por el incumplimiento y establecer, de ser el caso, la responsabilidad civil del servidor público encargado del control y administración contractual” (énfasis y subrayado corresponden al texto original).

Finalmente, en oficio No. 10224, de 28 de enero de 2025, se reiteró:

“(…). Por otra parte, la Contraloría General del Estado también podría determinar responsabilidades civiles culposas en contra del administrador del contrato por falta de imposición de multas al contratista, pero ello deberá estar debidamente motivado, debiendo evidenciarse además el perjuicio económico generado al Estado. Este análisis debe precisar el impacto económico causado por el incumplimiento y establecer, de ser el caso, la responsabilidad civil del servidor público encargado del control y administración contractual. Finalmente, la entidad antes mencionada también podrá determinar responsabilidades civiles a las personas naturales o jurídicas de derecho privado que, por su acción u omisión, ocasionaren perjuicios económicos al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de su vinculación con los actos administrativos de los servidores públicos” (lo subrayado corresponde al texto original).

De lo expuesto se desprende que: i) las multas contractuales no constituyen ingresos esperados o planificados, sino sanciones de carácter correctivo frente a incumplimientos del



contratista; ii) la omisión de la entidad contratante en ejercer oportunamente su facultad coercitiva para imponer multas no genera, por sí sola, un perjuicio económico directo al Estado; iii) la CGE podría determinar responsabilidades civiles culposas por la omisión en la imposición de multas, siempre que se motive adecuadamente y que, además, se evidencie el perjuicio económico causado; y, iv) la CGE también puede determinar responsabilidades civiles contra personas naturales o jurídicas de derecho privado que, por acción u omisión, generen perjuicios económicos al Estado o a sus instituciones, en razón de su vinculación con actos administrativos

2.2. La competencia de la CGE para determinar responsabilidades civiles y los contratos excluidos de la aplicación de la LOSNCP. -

De conformidad con lo previsto en el artículo 211 de la CRE, la CGE es un organismo técnico encargado del control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos. Para el efecto, el numeral 2 del artículo 212 ibídem asigna a la CGE la función de “Determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control (...)” (lo subrayado me corresponde).

El artículo 261 del COA refuerza esta disposición al establecer que: *“La determinación de responsabilidades derivadas del control de recursos públicos que realiza la Contraloría General del Estado se sujetará a lo previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado”*. En este sentido, el inciso primero del artículo 39 de la LOCGE dispone que, con base en los resultados de la auditoría gubernamental contenidos en actas o informes, la CGE tendrá “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”. (lo subrayado me corresponde).

En concordancia, el numeral 34 del artículo 31 de la LOCGE reconoce expresamente la atribución de la CGE para establecer responsabilidades civiles culposas *“por el perjuicio económico sufrido por la entidad u organismo respectivo, a causa de la acción u omisión de sus servidores”*.

Al respecto, el inciso primero del artículo 39 de la LOCGE reitera que, con base en los resultados de la auditoría gubernamental contenidos en actas o informes, la CGE tendrá “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”. Por su parte, el inciso segundo del mencionado artículo dispone que, previo a la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas que se desprendan de los informes elaborados por las auditorías internas, la CGE *“examinará el cumplimiento de los preceptos legales y de las normas de auditoría y procederá a determinarlas con la debida motivación sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes”* (lo resaltado me corresponde).

En lo referente a la responsabilidad civil, el inciso primero del artículo 52 de la LOCGE, al establecer su alcance, señala que proviene de una acción u omisión culposa de “un servidor

público o de un tercero". Por otra parte, de acuerdo con el inciso segundo del artículo ibídem, "La responsabilidad civil culposa genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado, calculado a la fecha en que éste se produjo, que nace sin convención, proveniente de un acto o hecho culpable del servidor público, o de un tercero, cometido sin intención de dañar, que se regula por las normas, del cuasidelito del Código Civil".

El inciso primero del artículo 53 de la LOCGE, materia de la consulta, dispone que la responsabilidad civil culposa se determinará en forma privativa por la CGE, cuando por los resultados de la auditoría gubernamental, "se hubiere determinado que se ha causado perjuicio económico al Estado o a sus instituciones, como consecuencia de la acción u omisión culposa de los servidores públicos" o de las personas naturales o jurídicas de derecho privado (lo subrayado me corresponde).

El artículo 1453 del Código Civil complementa lo anterior al precisar que las obligaciones pueden originarse, entre otros supuestos, por hechos que causen daño a otra persona, como en los delitos o cuasidelitos, lo cual fundamenta el carácter indemnizatorio de la responsabilidad civil culposa. En línea con ello, las letras e) de los artículos 30 y 34 del Reglamento de Determinación de Responsabilidades de la CGE, emitido a través del Acuerdo No. 002-CG-2025¹¹, establecen que los fundamentos de hecho y derecho considerados para la determinación de las responsabilidades civiles deberán incluir "el nexo con el perjuicio causado" (lo subrayado me corresponde).

Por otra parte, el artículo 125 del COA define al contrato administrativo como "el acuerdo de voluntades productor de efectos jurídicos, entre dos o más sujetos de derecho, de los cuales uno ejerce una función administrativa", especificando que "Los contratos administrativos se rigen por el ordenamiento jurídico específico en la materia" (lo subrayado me corresponde).

Un ejemplo de lo anterior serían los contratos vinculados a actividades de exploración y explotación de hidrocarburos o con los proyectos de asociación público-privada, en los que el artículo 38 de la Ley Orgánica de Eficiencia Económica y Generación de Empleo dispone que no serán aplicables las disposiciones de la LOSNCP, salvo en lo relativo a la expropiación de bienes. De igual manera, la Ley Orgánica de Empresas Públicas reconoce la capacidad asociativa de las empresas públicas bajo un régimen contractual especial distinto al de la LOSNCP. Sin embargo, la exclusión de estos contratos del ámbito de la LOSNCP no limita la competencia de la CGE para determinar responsabilidades civiles culposas cuando se afecten recursos públicos, en los términos del artículo 3 de la LOCGE.

En consecuencia, si los resultados de una auditoría evidencian que, como consecuencia de la acción u omisión culposa por parte de un servidor público o de un tercero, se ha ocasionado un perjuicio económico a la entidad pública, la CGE tiene competencia para establecer la responsabilidad civil, sin importar si el contrato se encuentra o no sujeto a la LOSNCP.

De lo manifestado se observa que: i) corresponde a la CGE determinar responsabilidades civiles culposas relacionadas con los aspectos y gestiones sujetos a su control, de conformidad

¹¹ Reglamento de Responsabilidades de la CGE, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 727 de 22 de enero de 2025.

pa

con la LOCGE; ii) la responsabilidad civil culposa implica una obligación indemnizatoria frente al perjuicio económico ocasionado al Estado, proveniente de la acción u omisión de servidores públicos o de terceros; iii) la determinación de responsabilidades debe fundarse en hechos y derecho, incluyendo el nexo causal, concepto y monto del perjuicio; y, iv) la LOSNCP establece una lista no taxativa de modalidades de contratación pública, en virtud de otras leyes y de sus propias disposiciones; por lo tanto, la previsión normativa de otras modalidades contractuales especiales no impide la actuación de la CGE, siempre que se trate de recursos públicos.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de conformidad con lo previsto en los artículos 74, 125 y 261 del Código Orgánico Administrativo; 3, 52 y 53 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado; así como lo señalado en los pronunciamientos contenidos en los oficios No. 04256, de 27 de octubre de 2023; No. 09188, de 25 de octubre de 2024; No. 09705, de 9 de diciembre de 2024; y No. 10224, de 28 de enero de 2025, la Contraloría General del Estado, por regla general, no se encuentra facultada para determinar responsabilidades civiles culposas por la falta de imposición de multas en contratos, incluso de aquellos que se encuentran excluidos de la aplicación de la LOSNCP, salvo que concurran las siguientes circunstancias, en forma copulativa: (i) que la obligación de imponer multas se encuentre expresamente prevista en la ley aplicable al contrato o en este último; (ii) que la determinación de responsabilidad civil se encuentre debidamente motivada; y, (iii) que se evidencie, de manera cierta, directa y cuantificable, la existencia de un perjuicio económico causado a la entidad pública correspondiente, tomando en consideración además que, como se ha señalado en pronunciamientos anteriores, la omisión en la imposición de multas no genera, por sí sola, un perjuicio económico directo al Estado o sus instituciones.

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. **14397**

Quito, D.M., **18 DIC 2025**

Magíster

Luis Alberto Jaramillo Granja

MINISTRO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR E INVERSIONES

Presente.

De mi consideración:

Mediante oficio No. MPCEIP-MPCEIP-2025-0066-O, de 10 de febrero de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el 17 del mismo mes y año, se formularon las siguientes consultas:

"1.- ¿La exención de pago contenida en el artículo 8 letra b) de la Ley General de Puertos en virtud de la Disposición Reformatoria Segunda de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca requiere para ser aplicada, necesariamente y en todos los casos, que las empresas pertenecientes al sector pesquero y acuícola no perciban ingresos por el uso de las instalaciones autorizadas?"

2.- ¿Los servicios que brinden las instalaciones portuarias fuera de las áreas reguladas por el MTOP, están exentos del pago del 5% establecido en la Ley General de Puertos?"

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y de los documentos adjuntos se depende lo siguiente:

- 1.1. El informe jurídico contenido en el memorando No. MPCEIP-DJAP-2025-0116-M, de 22 de enero de 2025, suscrito por la Directora Jurídica de Acuicultura y Pesca del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, actual Ministerio de Producción, Comercio Exterior e Inversiones (en adelante, "MIPRO") citó como principales fundamentos los artículos 226, 227 y 425 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante, "CRE"); la Disposición Reformatoria Segunda de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca² (en adelante, "LODAP"); el artículo 8, literal b) de la Ley General de Puertos³ (en adelante, "LGP"); la Disposición General Segunda del Reglamento General a la LODAP⁴ (en adelante, "RGLODAP"); y, el pronunciamiento de este organismo contenido en oficio No. 06156, de 26 de marzo de 2024, con base en los cuales efectuó su análisis y concluyó:

"IV.- PRONUNCIAMIENTO Y CONCLUSIÓN:

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

² LODAP, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 187, de 21 de abril de 2020.

³ LGP, publicada en el Registro Oficial No. 67 de 15 de abril 1976; última reforma publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 187 de 21 de abril de 2020.

⁴ RGLODAP, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 19 de 11 de marzo 2022; última reforma publicada en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No. 401 de 21 de septiembre de 2023.



En virtud de la normativa invocada y el análisis expuesto en el presente informe; y considerando lo dispuesto en el artículo 425 de la Constitución de la República del Ecuador, referente al orden jerárquico, las Leyes Orgánicas (en este caso la LODAP) estaría sobre las leyes ordinarias (Ley General de Puertos), esta Dirección Jurídica de Acuicultura y Pesca considera que la Ley General de Puertos estableció la tasa o contribución para sostener las actividades de control del Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos y de la Dirección de la Marina Mercante y del Litoral, (hoy ambas entidades y competencias a cargo de la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial), excluyéndose del cobro de la tasa establecida en el literal b) del artículo 8 de dicha Ley, a los sectores acuícola y pesquero que gestionen sus cargas y embarcaciones propias, esto es, que le pertenezca o correspondan a dichos sectores y sus actividades que son reguladas por la ley. Por ende, están exentos los servicios que un terminal portuario le preste a buques pesqueros y/o a la carga vinculada con dichas actividades pesqueras o acuícolas, relacionadas y/o conexas. Incluyendo los servicios a los barcos propios, fletados, asociados y cualquier otro, siempre que se encuentre autorizada su operación o ingreso por la autoridad pesquera o acuícola, por así disponerlo la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca y su Reglamento General; sin perjuicio del pronunciamiento vinculante que pueda emitir el órgano competente. (Lo subrayado corresponde al texto original).

Por tal motivo, al indicarse que el 5% que dispone el artículo 8 de la Ley General de Puertos, se aplica a los servicios portuarios que reciban los barcos que no tienen instalaciones propias, se estaría considerando la mayoría de las embarcaciones" (lo subrayado me corresponde).

- 1.2. A fin de contar con mayores elementos de análisis, la Procuraduría General del Estado solicitó, mediante oficios No. 10496 y No. 10497, de 18 de febrero de 2025; y, No. 10582 y No. 10583, de 24 del mismo mes y año, al Servicio de Rentas Internas (en adelante, "SRI"), al Servicio Nacional de Aduana del Ecuador (en adelante, "SENAE"), al Ministerio de Economía y Finanzas (en adelante, "MEF"), y, al Ministerio de Transporte y Obras Públicas, hoy Ministerio de Infraestructura y Transporte (en adelante, "MIT"), que remitan sus criterios jurídicos institucionales sobre la materia objeto de las consultas.
- 1.3. Mediante oficios No. 10739, No. 10740 y No. 10741, de 13 de marzo de 2025, éste organismo insistió en dichos requerimientos al SRI, al MIT y al SENAE, sin haber recibido respuesta por parte de los dos últimos.
- 1.4. Los requerimientos fueron atendidos por: i) el Coordinador General de Asesoría Jurídica del MEF, a través del oficio No. MEF-CGAJ-2025-0022-O, de 11 de marzo de 2025, ingresado al día siguiente, al cual se adjuntó el memorando No. MEF-SP-2025-0220-M, de 7 de marzo de 2025, suscrito por el Subsecretario de Presupuesto; y, ii) el Subdirector General de Cumplimiento Tributario del SRI con oficio No. 917012025OJUR0001708, sin fecha, recibido el 16 de mayo de 2025.
- 1.5. Por su parte, el MEF citó el artículo 74 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas⁵ (en adelante, "COPLAFIP") y manifestó:

"III.- Conclusión

⁵ COPLAFIP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 306 de 22 de octubre de 2010.



PROCURADURÍA GENERAL DEL ESTADO
REPÚBLICA DEL ECUADOR

14397

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

MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR E
INVERSIONES (MIPRO)
0008021-2025
Página. 3

(...) esta Coordinación General de Asesoría Jurídica, considera que, desde la competencia del Ministerio de Economía y Finanzas, no puede emitir ninguna opinión al respecto, por cuanto se trata de un tema que pertenece al ámbito del MPCEIP”.

- 1.6. Por su parte, el criterio jurídico del SRI enunció, además de las normas ya citadas, los artículos 2, numerales 1 y 2 de la Ley de Creación del Servicio de Rentas Internas⁶ (en adelante “LCSRI”); y, 1, 66 y 135 del Código Tributario⁷ (en adelante, “CT”), con fundamento en los cuales concluyó:

“3. Análisis:

De lo revisado en la consulta, se constata que la Ley General de Puertos, en el literal b) de su artículo 8, hace referencia al pago del 5% (cinco por ciento) de los ingresos totales, provenientes del cobro de tasas a la mercadería y a la nave o de cualquier otro ingreso proveniente del uso de las instalaciones portuarias, que percibieren las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas autorizadas para operar puertos o instalaciones marítimas con fines comerciales. La parte final de la letra b) exceptúa de esta disposición a las entidades que respondan a las características de (1) pertenecer al sector acuícola y pesquero (2) que gestione carga y embarcaciones propias y (3) no perciba ingresos por el uso de las instalaciones autorizadas.

A su vez, la Disposición General Segunda del Reglamento General a la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca, aclara a qué se refiere la norma en cuanto al ámbito de embarcaciones propias y de ingresos por el uso de instalaciones, en ambos casos, ceñido al ámbito pesquero y acuicultor. Por tanto, se considera que la exención prevista en la letra b) del artículo 8 de la Ley General de Puertos, solo abarca este tipo de ingresos y sobre dichas embarcaciones, por lo que se entenderían gravados con la tarifa del 5% los ingresos por servicios que brinden las instalaciones portuarias fuera de las áreas reguladas por el MTOP que no cumplan dichas condiciones requisitos.

(...) 4. Pronunciamiento:

El Servicio de Rentas Internas considera que, en atención a las consultas efectuadas, el alcance de la exención prevista en la letra b) del artículo 8 de la Ley General de Puertos, está detallado por la disposición general Segunda del Reglamento General a la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca, conforme lo analizado.

Sin perjuicio de lo indicado, esta Administración advierte que, conforme el segundo inciso del referido artículo 8 de la Ley General de Puertos, la administración y recaudación del tributo creado en esta norma es la Dirección de la Marina Mercante y del Litoral, por lo que, de acuerdo al primer inciso del artículo 135 del Código Tributario, dicha entidad es competente para emitir absoluciones a consultas sobre su aplicación (...)” (lo subrayado me corresponde).

- 1.7. De lo expuesto se observa que para el MIPRO se encuentran exentos, de forma general, los servicios que un terminal portuario preste a buques pesqueros y/o a la carga vinculada con actividades pesqueras o acuícolas, relacionadas y/o conexas. Por otra parte, el SRI considera que el alcance de la exención prevista en el literal b) del artículo 8 de la LGP está detallado por la Disposición General Segunda del RGLODA.

⁶ LCSRI, publicada en el Registro Oficial No. 206, de 02 de diciembre de 1997.

⁷ CT, publicado en el suplemento del Registro Oficial No. 38, de 14 de junio de 2005.

2. Análisis.-

Con el fin de facilitar el estudio de la materia objeto de las consultas, el análisis desarrollará los siguientes puntos: i) La exención prevista en la letra b) del artículo 8 de la LGP, incluida por la LODAP en beneficio del sector acuícola y pesquero; y, ii) Las reglas de interpretación de las normas.

2.1. La exención prevista en la letra b) del artículo 8 de la LGP, incluida por la LODAP en beneficio del sector acuícola y pesquero.-

De conformidad con lo previsto por el artículo 1 de la LGP: *“Todas las instalaciones portuarias del Ecuador, marítimas y fluviales, así como las actividades relacionadas con sus operaciones”* que realicen organismos, entidades y personas naturales o jurídicas *“se regirán por las disposiciones contenidas en esta Ley”* (lo subrayado me corresponde).

Respecto de las funciones de planificación, dirección, coordinación, orientación y control de las políticas naviera y portuaria nacionales, el artículo 2 de la LGP prevé que éstas se ejercerán a través de los siguientes Organismos: *“a) Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos; b) Dirección de la Marina Mercante y del Litoral; c) Entidades Portuarias”*. Posteriormente, la Dirección General de la Marina Mercante y Puertos (en adelante, *“DIGMER”*) pasó a ser una dependencia administrativa de la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial del MIT, conforme el artículo 1 del Decreto Ejecutivo No. 1111⁸.

En el contexto de la primera consulta, la exención prevista en la letra b) del Art. 8 de la Ley General de Puertos, que fue establecida en la Disposición Reformatoria Segunda de la LODAP, dispone:

“Art. 8.- Los servicios y actividades a cargo de los Organismos determinados en el Artículo 2, literal a) y b) de esta Ley, se financiarán con las siguientes contribuciones:

(...)

b) Con el 5% (cinco por ciento) de los ingresos totales, provenientes del cobro de tasas a la mercadería y a la nave o de cualquier otro ingreso proveniente del uso de las instalaciones portuarias, que percibieren las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas autorizadas para operar puertos o instalaciones marítimas con fines comerciales, exceptuase al sector acuícola y pesquero que gestione carga y embarcaciones propias, y no perciba ingresos por el uso de las instalaciones autorizadas” (énfasis añadido).

Al respecto, es necesario precisar que la LODAP no fue expedida con el objetivo de brindar disposiciones aisladas que deban aplicarse para regular aspectos específicos dentro de la actividad pesquera o acuícola; por el contrario, su objetivo regulatorio es comprehensivo de la totalidad de dichas actividades; así, se señala en su artículo 1 que el objeto de dicha ley es *“establecer el régimen jurídico para el desarrollo de actividades acuícolas y pesqueras en todas sus fases”* y, en tal sentido, entre sus fines previstos en el artículo 3, se contempla, en su letra g), el de *“Promover mediante políticas, programas y proyectos, el desarrollo integral y sostenible de la producción para el fortalecimiento de los sectores acuícola y pesquero, con énfasis en la exportación de los productos de ambos sectores, y su consumo en el mercado nacional”*; así como, en su letra h), el fin de *“Promover la asociatividad en el sector acuícola y pesquero, con impulso de la inserción de sus productos en los mercados nacionales e internacionales”*. Todo ello en concordancia, además, con los principios que establece la misma Ley para su aplicación – previstos en el artículo 4 –, entre los cuales se encuentra el previsto en la letra d), esto es, el de fomento de las exportaciones, que ordena que se debe propender

⁸ Decreto Ejecutivo No. 1111, publicado en el Registro Oficial No. 358, 12 de junio 2008; última reforma por el Decreto Ejecutivo 1633, publicado en el Registro Oficial No. 566 de 8 de abril de 2009. *“Art. 1.- La Dirección General de la Marina Mercante y Puertos - DIGMER - pasará a ser una dependencia administrativa de la Subsecretaría de Puertos y Transporte Marítimo y Fluvial (...)”*

“a la eliminación de obstáculos a las exportaciones y a la generación de medidas que permitan que los productores acuícolas y pesqueros puedan comercializar sus productos en el mercado exterior cumpliendo con las normativas de sanidad e inocuidad que garanticen la calidad de los productos y la protección de los mercados de destino”.

Por consiguiente, vistos la naturaleza y el alcance que el legislador quiso dar a la LODAP, es razonable suponer que la reforma que introdujo la exención antes descrita debe ser analizada y entendida: (i) en función del objeto de la ley que la ha creado; (ii) tomando en consideración los fines que persigue dicho cuerpo normativo; y, (iii) considerando los principios que la Ley consagra para su aplicación.

En ese mismo contexto, es significativo que el texto reformativo que introdujo la exención no reproduce el texto y el alcance del resto de la norma no reformada. Es decir, mientras en la determinación de los sujetos pasivos de la contribución del 5%, la LGP es específica en señalar que lo son *“las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas autorizadas para operar puertos o instalaciones marítimas con fines comerciales”*, esto es, singularizando las distintas opciones en que un operador económico se puede encuadrar en el escenario de sujeción tributaria; en la descripción del escenario de exención se hace referencia de forma genérica al sector acuícola y pesquero (en otras palabras, la exención no está diseñada en función de las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas autorizadas para operar puertos o instalaciones marítimas con fines comerciales que se dediquen a actividades acuícolas o pesqueras, sino a la totalidad de ambos sectores). Esta distinción es de tremenda importancia no solo porque ratifica lo dicho en líneas anteriores sobre el objeto, los fines y los principios de la LODAP, sino porque, en un análisis congruente, las nociones de *“embarcaciones propias”* y de *“ingresos por el uso de las instalaciones autorizadas”* debe enlazarse con el sujeto beneficiario de la exención, esto es, visto como un colectivo (o como la generalidad de operadores que desarrollan esa actividad económica), esto es, el sector acuícola o pesquero.

Por consiguiente, cuando la norma legal habla de que el sector *“acuícola”* o *“pesquero”* gestione *“carga y embarcaciones propias”*, no se refiere a que tales carga y embarcaciones sean necesariamente de propiedad del específico operador económico acuícola o pesquero (persona natural o jurídica, pública o privada) que, a su vez, está autorizado para desarrollar operaciones portuarias, sino que debe entenderse como que hace referencia a *“carga”* y *“embarcaciones”* propias del sector pesquero o acuícola. En resumen, respecto de la noción carga o embarcaciones *“propias”*, el elemento que configura la exención es el concepto de *“sector”*, lo que hace que un agente económico del sector pesquero o acuícola que cuente con autorización para efectuar operaciones portuarias podrá gestionar cargas y embarcaciones tanto de su propiedad cuanto de propiedad de otro agente económico del sector acuícola o pesquero, con el cual se vincule por alguna de las modalidades o formas contractuales previstas o permitidas en la legislación ecuatoriana. En ambos escenarios se debe aplicar la exención antes descrita.

Concluir lo contrario, esto es, que la exención solo pueda aplicarse en beneficio de los operadores acuícolas o pesqueros que cuenten con autorización para mantener instalaciones portuarias y para ejecutar operaciones marítimas y portuarias, no solo que iría en contra del alcance lógico y gramatical de un régimen establecido en beneficio de todo un sector, sino que, en la práctica, sería de utilidad de pocos agentes económicos, pues la mayoría no podrían cumplir con la doble condición (de operador pesquero/acuícola y portuario), sobre todo si se considera la complejidad logística, regulatoria y de inversión que ello implica, lo que, en definitiva, no es compatible con las finalidades y principios de la LODAP que, por el contrario, buscan: promover y fortalecer el desarrollo y fortalecimiento de los sectores acuícola y pesquero; propender a la eliminación de obstáculos a las exportaciones; generar medidas que permitan que los productores acuícolas y pesqueros puedan comercializar sus productos en el mercado exterior; y, promover, justamente, la asociatividad en ambos sectores.

Per

Por otra parte, respecto de la noción de no percibir “*ingresos por el uso de las instalaciones autorizadas*”, en congruencia con la línea conceptual anterior, y vistos los fines y espíritu de la norma introductoria de la exención, es claro que se refiere a la no percepción de ingresos que se deriven de la gestión de carga o embarcaciones que no se relacionen con las operaciones acuícolas o pesqueras o con actividades relacionadas o conexas con ellas. Es decir, se deben analizar los escenarios posibles: (i) entender que la exención únicamente se debe aplicar cuando el agente económico pesquero o acuícola que a su vez es operador portuario gestione su propia carga o embarcación (y por consiguiente, no perciba de sí mismo ingresos) conduce a un resultado absurdo, pues, ¿para qué hubiera creado el legislador una exención en un escenario en que, de cualquier manera, no se generaría la obligación de pago del tributo? Pues si la contribución se paga sobre los ingresos que se obtengan por la gestión de carga, no tendría lógica exigir que la exención se produzca cuando no haya ingresos; sencillamente en ese caso ni siquiera se produciría el hecho generador; (ii) si un agente económico pesquero o acuícola, autorizado para ejecutar operaciones portuarias, gestiona la carga o la embarcación de otro agente económico pesquero o acuícola, en operaciones relacionadas con la actividad correspondiente a dichos sectores, los ingresos que obtenga por tal gestión no estarán gravados con la contribución del 5%, al ser el sector como tal el beneficiario; (iii) si un agente económico pesquero o acuícola, autorizado para ejecutar operaciones portuarias, gestiona la carga o la embarcación de un agente económico no pesquero o acuícola o sus servicios portuarios se emplean para finalidades no pesqueras o acuícolas (e.g., depósito de mercancías foráneas o actividades logísticas exteriores al sector), los ingresos que obtenga por tal gestión sí estarán gravados por la contribución del 5%; y, (iv) si la carga o la embarcación de un agente económico pesquero o acuícola es gestionada por un operador portuario que no sea, a la vez, agente económico pesquero o acuícola, los ingresos que tal operador obtenga por tal gestión sí estarán gravados por la contribución del 5%.

En definitiva, debe tomarse en cuenta que el objetivo perseguido por la reforma ha sido el de fomentar y proteger las operaciones intrínsecamente vinculadas con la pesca y la acuicultura. Esto implica: a) desde el punto de vista del sujeto: incluye las embarcaciones propias, asociadas, fletadas o pertenecientes a un grupo económico reconocido; y, b) desde el punto de vista objetivo: incluye las operaciones de descarga de la producción pesquera, la gestión de insumos y suministros náuticos, o cualesquiera otras actividades que correspondan a la cadena de valor pesquera o acuícola. De manera correlativa, no se considerarán exentas las prestaciones de servicios a terceros que no guarden correlación con el proceso productivo pesquero o acuícola, ni aquellas actividades en las que la empresa pesquera o acuícola perciba beneficios ajenos a su giro ordinario.

Lo dicho anteriormente no solo que es congruente con el espíritu y el sentido de la norma legal, sino que, además, guarda coherencia con lo establecido en la Disposición General Segunda del RGLODAP que señala:

“Para todos los efectos de la disposición reformativa segunda de la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca, entiéndase como embarcaciones propias, carga e ingresos por uso de instalaciones marítimas por parte del sector acuícola y pesquero a toda nave o embarcación, propia, fletada bajo cualquier modalidad, asociada, o que pertenezcan a un mismo grupo económico legalmente reconocido por la normativa ecuatoriana y/o que opere debidamente autorizada por el ente rector y suministre y desembarque especies bioacuáticas, capturadas o cosechadas, y embarque combustibles, lubricantes, insumos y pertrechos propios de la actividad pesquera y acuícola; y los ingresos aludidos son los que perciban los operadores portuarios por el uso de las instalaciones marítimas y servicios a los que estén relacionados con las actividades acuícolas y pesqueras y con las actividades relacionadas con la pesca y/o las conexas, autorizadas y definidas en la ley, y que correspondan a la cadena de valor acuícola y pesquera”

2.2. Las reglas de interpretación de las normas.-

Los numerales 5 y 6 del artículo 3 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional⁹ (en adelante, “LOGJCC”), que contienen reglas de interpretación constitucional y ordinaria, disponen:

“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” (énfasis añadido).

Concordante, el numeral 4 del artículo 18 del Código Civil¹⁰ prevé que: “El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que hay a entre todas ellas la debida correspondencia y armonía”.

Así, del análisis realizado en este documento se desprende lo siguiente:

- i) la LODAP tiene como objetivo promover el desarrollo integral y sostenible de la producción para el fortalecimiento de los sectores acuícola y pesquero, y la asociatividad en el sector antes referido;
- ii) la exención prevista en el literal b) del artículo 8 de la LGP no está diseñada en función de las personas naturales o jurídicas, privadas o públicas autorizadas para operar puertos o instalaciones marítimas con fines comerciales que se dediquen a actividades acuícolas o pesqueras, sino a la totalidad de ambos sectores;
- iii) cuando la norma se refiere a que el sector “acuícola” o “pesquero” gestione “carga y embarcaciones propias” no se refiere a que tales carga y embarcaciones sean necesariamente de propiedad del específico operador económico acuícola o pesquero – que, a su vez, está autorizado para desarrollar operaciones portuarias –, sino que debe entenderse como que hace referencia a “carga” y “embarcaciones” propias del sector pesquero o acuícola;
- iv) la noción de no percibir “*ingresos por el uso de las instalaciones autorizadas*”, se refiere a la no percepción de ingresos que se deriven de la gestión de carga o embarcaciones que no se relacionen con las operaciones acuícolas o pesqueras o con actividades relacionadas o conexas con ellas.
- v) las normas jurídicas deberán ser interpretadas a partir del contexto general y a partir de los fines que persigue el texto normativo.

3. Pronunciamiento.-

En atención a los términos de la primera consulta, se concluye que, de conformidad con lo previsto en los numerales 5 y 6 del artículo 3 la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional; y, 18 numeral 4 del Código Civil, la exención de pago contenida en el artículo 8 letra b) de la Ley General de Puertos y la Disposición General Segunda del Reglamento General a la Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca, requiere que: a) las cargas y embarcaciones sean propias del sector pesquero o acuícola; y, b) que el operador no perciba ingresos que se deriven de la gestión de carga o embarcaciones que no se relacionen con las operaciones acuícolas o pesqueras o con actividades relacionadas o conexas con ellas.

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

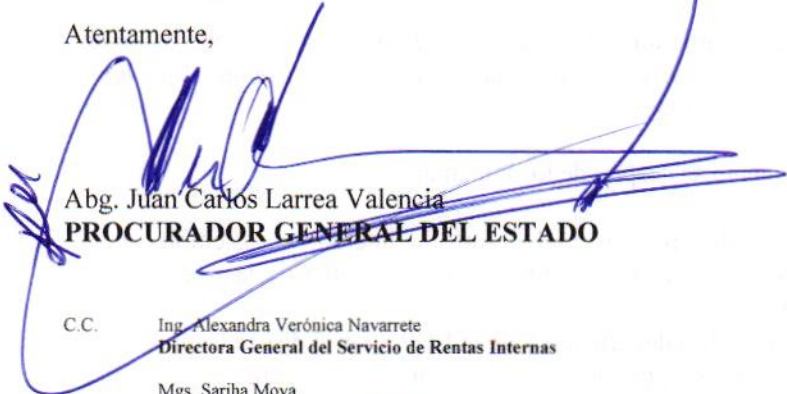
¹⁰ CC, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 46 de 24 de junio de 2005.

Ken

Respecto de la segunda consulta, la determinación de la aplicabilidad de la exención del pago del 5% establecido en la Ley General de Puertos – por servicios que se brinden en instalaciones portuarias fuera de las áreas reguladas por el Ministerio de Infraestructura y Transporte – trasciende el ámbito de competencia de esta Procuraduría General del Estado, conforme lo previsto en el numeral 3 del artículo 237 de la CRE¹¹ y los artículos 3, letra f) y 13 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado¹²; por lo tanto, lo concerniente a la segunda consulta deberá ser resuelto por el sujeto activo de la referida contribución.

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. Alexandra Verónica Navarrete
Directora General del Servicio de Rentas Internas

Mgs. Sariha Moya
Ministro de Economía y Finanzas

¹¹ 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).

¹² 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, consultas y asesorar a los organismos y entidades del sector público, (...) sobre la inteligencia o aplicación de las normas legales o de otro orden jurídico (...)".

"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 (...)".

Oficio N° 14491

Quito D.M., 26 de diciembre de 2025

Magíster
Galo Andrés García Medina
Gerente General, Subrogante
EMPRESA NACIONAL MINERA ENAMI EP
Ciudad. -

De mi consideración:

Mediante memorando No. ENAMI-ENAMI-2025-0150-MEM, de 3 de diciembre de 2025, ingresado en la Procuraduría General del Estado el mismo día, se reformuló la consulta contenida en el oficio No. ENAMI-ENAMI-2025-0535-OFC, de 13 de noviembre de 2025, en el que usted consultó:

“1. Cómo debe interpretarse la expresión ‘máxima autoridad de la institución respectiva’ contenida en el inciso cuarto del artículo 42 de la Ley de Arbitraje y Mediación, en relación con la estructura orgánica de las empresas públicas reguladas por la Ley Orgánica de Empresas Públicas?”

Frente a esta interrogante, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes.-

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende que:

En relación con el oficio No. ENAMI-ENAMI-2025-0535-OFC, de 13 de noviembre de 2025, esta Procuraduría, mediante oficio 13940, de 19 de noviembre de 2025, solicitó la reformulación de la consulta, a fin de que esta se refiera expresamente a la aplicación de una norma jurídica. Dicho requerimiento fue atendido con el memorando citado al inicio del presente pronunciamiento.

El informe jurídico de la entidad consultante, contenido en memorando No. ENAMI-SJU-2025-0307-MEM, de 1 de diciembre de 2025, suscrito por el Subgerente Jurídico, Encargado, de la Empresa Nacional Minera (en adelante “*ENAMI EP*”) citó los artículos 82, 83, 225, 226, 227, 261, 313 y 424 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “*CRE*”), 3, 23, 53 y 55 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante “*COA*”), 12 de la Ley de Minería³ (en adelante “*LM*”), 4, 6, 7, 9, 10 y 42 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas⁴ (en adelante “*LOEP*”), 42 de la Ley de Arbitraje y Mediación⁵, (en adelante “*LAM*”); 77 de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado⁶ (en adelante “*LOCGE*”); 2, 3, 8 y 9 del Reglamento que regula las atribuciones, deberes y responsabilidades de los directorios y de las gerencias generales de las empresas públicas de la Función Ejecutiva⁷ (en adelante “*REPFE*”); 1, 4, 24 y Disposición General Primera del Reglamento que regula el procedimiento para la celebración de acuerdos comerciales de la Empresa Nacional Minera ENAMI EP⁸ (en adelante “*RPAC-ENAMI EP*”); así como los

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

⁴ LOEP, publicado en el Suplemento del Registro Oficial No. 48, de 16 de octubre de 2009.

⁵ LAM, publicada en el Registro Oficial No. 417, de 14 de diciembre de 2006.

⁶ LOCGE, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 595, de 12 de junio de 2002.

⁷ REPFE, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No.635, de 25 de noviembre de 2015.

⁸ RPAC-ENAMI EP, publicado en el Cuarto Suplemento del Registro Oficial No.359, de 24 de julio de 2023.

artículos 4 y 11 del Reglamento de Funcionamiento del Directorio de ENAMI EP. Sobre dicha base normativa, el informe desarrolla el siguiente análisis y conclusiones relevantes:

“III. ANÁLISIS JURÍDICO

3.1. La noción constitucional y legal de ‘máxima autoridad’

(...) En consecuencia, desde una perspectiva orgánica y funcional, la ‘máxima autoridad ejecutiva’ dentro de una empresa pública es el Gerente General, en cuanto a la titularidad de la gestión administrativa y operativa institucional. Por su parte, el Directorio se configura como el órgano de gobierno corporativo y rectoría estratégica encargado de definir las políticas, directrices y decisiones de alto nivel que orientan el funcionamiento de la entidad.

Esta distinción se armoniza con lo previsto en el Reglamento que regula las atribuciones de los Directorios y Gerencias Generales de las Empresas Públicas de la Función Ejecutiva, cuyo artículo 2 establece que la Gerencia General es la instancia responsable de la gestión integral de la empresa. De igual manera, el artículo 8 del referido Reglamento atribuye a la Gerencia General la responsabilidad por la veracidad, suficiencia y oportunidad de la información que sirve de sustento para las decisiones adoptadas por el Directorio.

3.2. Función y límites del Directorio frente a la Gerencia General

La estructura dual de las empresas públicas —compuesta por el Directorio y Gerencia General— se fundamenta en el principio de jerarquía y coordinación administrativa previsto en el artículo 227 de la Constitución, conforme al cual la administración pública debe actuar bajo los principios de eficacia, eficiencia, calidad, desconcentración y jerarquía, garantizando así, la separación entre la formulación de directrices estratégicas y la ejecución operativa.

(...) En consecuencia, la función del Directorio se circunscribe a aprobar, supervisar y emitir políticas de rectoría y dirección estratégica, sin que ello implique la realización de actos de gestión administrativa o contractual directa.

Por el contrario, la Gerencia General, por mandato del artículo 10 de la LOEP, es la titular de la representación legal judicial y extrajudicial de la empresa y es responsable de la gestión operativa y la ejecución contractual, en calidad de máxima autoridad ejecutiva.

Esta atribución incluye la facultad de celebrar, administrar y ejecutar contratos, así como de adoptar los actos administrativos necesarios para la gestión de la EP.

El Reglamento Interno de Funcionamiento del Directorio de ENAMI EP, en su artículo 12, confirma que el Gerente General es responsable de la gestión integral y de la información que sirva de base para las resoluciones del Directorio.

Así, cuando el Directorio apruebe los lineamientos estratégicos o autorice determinadas actuaciones dentro de su ámbito competencias, la ejecución jurídica y administrativa de dichos actos corresponden exclusivamente a la Gerencia General, que actúa en nombre y representación de la Empresa.

Esta diferencia resulta determinante para la correcta interpretación de la expresión es esencial para interpretar correctamente la expresión ‘máxima autoridad’ en el contexto del artículo 42 de la Ley de Arbitraje y Mediación.

3.3. Aplicación del artículo 42 de la Ley de Arbitraje y Mediación

(...) El artículo 42 de la Ley de Arbitraje y Mediación dispone que el sometimiento a arbitraje internacional requiere dos autorizaciones previas e indispensables:

- i) el informe de procedencia de la Procuraduría General del Estado, y*
- ii) la autorización expresa de la máxima autoridad de la entidad contratante.*

Dicha disposición tiene por objeto garantizar el control de legalidad y la responsabilidad jerárquica en la decisión de someter al Estado a jurisdicciones arbitrales internacionales.

En consecuencia, la autorización expresa no es un acto de gobierno colegiado, sino una manifestación formal de voluntad ejecutiva, emitida por la autoridad que representa legalmente a la entidad y asume la responsabilidad patrimonial e institucional del acto.

Si se aplica este marco a la Empresa Nacional Minera ENAMI EP, conforme a su Decreto de creación (203/2009) y a la LOEP, dicha autoridad es la Gerencia General, pues:

- a. Ejerce la representación legal, judicial y extrajudicial (art. 10 LOEP); y,*
- b. Asume la responsabilidad administrativa, financiera y técnica de la gestión empresarial (art. 11 LOEP)*

Por tanto, la autorización expresa prevista en el artículo 42 Ley de Arbitraje y Mediación debe ser emitida y suscrita por la o el Gerente General de ENAMI EP, en su calidad de máxima autoridad ejecutiva y representante legal de la entidad sin perjuicio de que el Directorio deba aprobar previamente los aspectos económicos (inversión o financiamiento) cuando así lo disponga la Ley Orgánica de Empresas Pública o la normativa interna aplicable.

(...) 3.5. Sobre la competencia institucional para la suscripción del Acuerdo Específico de Operación Exploratoria

El 'Reglamento que regula el procedimiento para la celebración de Acuerdos Comerciales de la Empresa Nacional Minera ENAMI EP', expedido mediante Resolución ENAMI-ENAMI-2023-0003-RLS de 26 de abril de 2023, y de su reforma ENAMI-ENAMI-2023-0008-RLS de 21 de junio de 2023, se desprende de manera expresa que la suscripción de acuerdos comerciales no se enmarca dentro de las competencias de rectoría, políticas o de supervisión del Directorio. Por el contrario, dicha potestad pertenece inequívocamente al ámbito de gestión, representación y administración directa de la Gerencia General de ENAMI EP.

(...) La redacción normativa es inequívoca: el Directorio únicamente conoce de manera informativa los acuerdos suscritos, sin intervenir en su negociación, aprobación o ejecución, lo que descarta cualquier competencia directa de dicho órgano en la celebración de instrumentos específicos. Este marco reglamentario se encuentra plenamente armonizado con los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, que otorgan al Gerente General la representación legal, judicial y extrajudicial de la empresa, y lo designan como responsable de la gestión empresarial, administrativa, económica, financiera, comercial, técnica y operativa. A su vez, el artículo 9 de la misma ley atribuye al Directorio funciones de rectoría, aprobación de políticas, inversiones y supervisión, más no de ejecución contractual.

(...) En consecuencia, de conformidad con lo ordenado en la Ley Orgánica de Empresas Públicas, el Reglamento Interno citado, el Reglamento de Funcionamiento del Directorio de ENAMI EP y el artículo 42 de la Ley de Arbitraje y Mediación, se determina que:

El Acuerdo Comercial constituye un acto de gestión comercial de naturaleza contractual

de la Empresa Nacional Minera ENAMI EP, cuya competencia exclusiva recae en la Gerencia General, como máxima autoridad ejecutiva y representante legal de la Empresa, sin que su suscripción corresponda a las atribuciones de rectoría, dirección estratégica ni supervisión propias del Directorio.

Por tanto, en virtud del principio de legalidad consagrado en el artículo 226 de la Constitución y del principio de eficacia administrativa ordenado en el artículo 227 de Norma Suprema, la autorización expresa exigida por el inciso cuarto del artículo 42 de la Ley de Arbitraje y Mediación sea emitida por la Gerente General, en su calidad de máxima autoridad ejecutiva, previo a la suscripción del Acuerdo, y no por el Directorio, cuya función se limita a la supervisión y conocimiento posterior.

a) Fundamento reglamentario interno

El Reglamento de Acuerdos Comerciales de ENAMI EP (Resoluciones 2023-0003-RLS y 2023-0008-RLS) define los acuerdos comerciales como instrumentos jurídicos mediante los cuales la empresa pública puede establecer derechos y obligaciones con terceros en el ámbito de la actividad minera. Según el tipo de minería, su finalidad puede consistir en desarrollar proyectos para su eventual cesión (mediana y gran minería) o realizar estudios exploratorios (pequeña minería). El Gerente General de ENAMI EP es la autoridad competente para suscribir los contratos, acuerdos o instrumentos legales necesarios para ejecutar los modelos comerciales, además de aprobar las bases y designar al administrador responsable de su cumplimiento.

El Reglamento atribuye de manera exclusiva al Gerente General la competencia para suscribir dichos acuerdos, aprobar las bases de los procesos de selección y designar al administrador responsable de su ejecución. El Directorio únicamente conoce de manera posterior los acuerdos suscritos, sin intervenir en su negociación, aprobación ni ejecución”.

De la lectura de lo anterior se aprecia que el informe jurídico de la entidad consultante delimita con claridad las competencias que corresponden al Directorio y a la Gerencia General de una empresa pública, destacando que la LOEP desarrolla un modelo organizativo que distingue entre órganos de dirección estratégica y órganos de administración y gestión. En tal sentido, concluye que, para efectos de la aplicación del artículo 42 de la Ley de Arbitraje y Mediación, la máxima autoridad de una empresa pública es el Gerente General, en tanto ejerce la representación legal y judicial de la entidad y tiene a su cargo los actos de gestión, incluidos los acuerdos comerciales en los que la empresa participe.

2. Análisis.-

Para facilitar el estudio de la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) Autorización prevista por el artículo 42 de la LAM; y, ii) Competencias del Directorio y del Gerente de una empresa pública.

2.1. Autorización prevista por el artículo 42 de la LAM. -

El artículo 190 de la CRE reconoce al arbitraje entre los procedimientos alternativos para la solución de conflictos, y, en su inciso final, dispone que: “*En la contratación pública procederá el arbitraje en derecho, previo pronunciamiento favorable de la Procuraduría General del Estado, conforme a las condiciones establecidas en la ley*”.

En este contexto, el artículo 1 de la LAM define al sistema arbitral como un “*mecanismo alternativo de solución de conflictos al cual las partes pueden someter de mutuo acuerdo, las controversias susceptibles de transacción, existentes o futuras para que sean resueltas por los tribunales de arbitraje administrado o por árbitros independientes que se conformaren para conocer dichas controversias*”.

Por su parte, el artículo 42 de la LAM, sobre cuya aplicación trata la consulta, establece los requisitos para que las entidades del sector público puedan someterse a arbitraje internacional y dispone lo siguiente:

“Art. 42.- El arbitraje internacional quedará regulado por los tratados, convenciones, protocolos y demás actos de derecho internacional suscritos y ratificados por el Ecuador.

Toda persona natural o jurídica, pública o privada, sin restricción alguna es libre de estipular directamente o mediante referencia a un reglamento de arbitraje todo lo concerniente al procedimiento arbitral, incluyendo la constitución, la tramitación, el idioma, la legislación aplicable, la jurisdicción y la sede del tribunal, la cual podrá estar en el Ecuador o en país extranjero.

Para que el Estado o las instituciones del sector público puedan someterse al arbitraje internacional se estará a lo dispuesto en la Constitución y leyes de la República.

Para que las diferentes entidades que conforman el sector público puedan someterse al arbitraje internacional se requerirá la autorización expresa de la máxima autoridad de la institución respectiva, previo el informe favorable del Procurador General del Estado, salvo que el arbitraje estuviere previsto en instrumentos internacionales vigentes.

Los laudos dictados dentro de un procedimiento de arbitraje internacional, tendrán los mismos efectos y serán ejecutados de la misma forma que los laudos dictados en un procedimiento de arbitraje nacional”.

De manera complementaria, el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado⁹ (en adelante “LOPGE”) y la Disposición General Quinta del COPLAFIP disponen que los organismos y entidades del sector público que pretendan someterse a procedimientos de arbitraje internacional, otra jurisdicción o legislación distinta a la nacional en la solución de divergencias o controversias relativas a contratos, requerirán la autorización de la Procuraduría General del Estado.

De las normas citadas se aprecia que: i) el ordenamiento jurídico ecuatoriano reconoce el arbitraje, la mediación y otros mecanismos alternativos de solución de conflictos, los cuales son aplicables únicamente en materias transigibles; ii) corresponde al Procurador General del Estado el ejercicio del asesoramiento jurídico y la absolución de consultas legales a los organismos y entidades del sector público, con carácter vinculante, así como el control de los actos y contratos que éstos celebren; iii) para someterse a arbitraje internacional, jurisdicción o legislación extranjera para la solución de controversias, los organismos y entidades del sector público requieren, de manera obligatoria, la autorización previa del Procurador General del Estado; iv) el arbitraje internacional se rige por los instrumentos de derecho internacional suscritos y ratificados por el Ecuador; y, v) en consecuencia, el Estado y las entidades del sector público solo pueden someterse a este mecanismo conforme a la Constitución y la ley, previa autorización expresa de la máxima autoridad institucional y, adicionalmente, con el informe favorable del Procurador General del Estado.

2.2. Competencias del Directorio y del Gerente de una empresa pública. -

De conformidad con el artículo 315 de la CRE, el Estado tiene facultad para constituir “*empresas públicas para la gestión de sectores estratégicos, la prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sustentable de recursos naturales o de bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas.*”, previendo su segundo inciso que dichas empresas “*funcionarán como sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.*”

En concordancia con ello, el artículo 4 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas define a las empresas públicas como entidades pertenecientes al Estado, dotadas de personalidad jurídica de derecho público y con “*autonomía presupuestaria, financiera, económica, administrativa y de gestión*” (énfasis añadido)

⁹ LOPGE, publicada en el Registro Oficial No. 312, de 13 de abril de 2004.

En el caso de la ENAMI EP, el artículo 12 de la LM ratifica su naturaleza de empresa pública destinada a la gestión de la actividad minera, sujeta a la LOEP y bajo el deber de actuar “con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales.” En cuanto a su organización, el artículo 6 de la LOEP dispone que la dirección y administración de las empresas públicas corresponde, respectivamente, al Directorio y a la Gerencia General (estructura reiterada por el artículo 2 REPFE).

En este marco, resulta necesario distinguir las atribuciones propias de cada órgano. Así, el artículo 9 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas detalla las principales atribuciones del Directorio, entre las que constan

“Art. 9.- ATRIBUCIONES DEL DIRECTORIO.- Son atribuciones del Directorio las siguientes:

- 1. Establecer las políticas y metas de la Empresa, en concordancia con las políticas nacionales, regionales, provinciales o locales formuladas por los órganos competentes y evaluar su cumplimiento;*
- 2. Aprobar los programas anuales y plurianuales de inversión y reinversión de la empresa pública de conformidad con el Plan Nacional de Desarrollo;*
- 3. Aprobar la desinversión de la empresa pública en sus filiales o subsidiarias;*
- 4. Aprobar las políticas aplicables a los planes estratégicos, objetivos de gestión, presupuesto anual, estructura organizacional y responsabilidad social corporativa;*
- (...) 9. Autorizar la contratación de los créditos o líneas de crédito, así como las inversiones que se consideren necesarias para el cumplimiento de los fines y objetivos empresariales, cuyo monto será definido en el Reglamento General de esta Ley con sujeción a las disposiciones de la Ley y la normativa interna de cada empresa. Las contrataciones de crédito, líneas de crédito o inversiones inferiores a dicho monto serán autorizadas directamente por el Gerente General de la Empresa (...).”*

De igual forma, el segundo inciso del artículo 3 del REFPE atribuye al Directorio la competencia para aprobar el “*el Plan Estratégico Empresarial, el Plan General de Negocios, Expansión e Inversión, y otros instrumentos de planificación presentados por el Gerente General (...)*”. Adicionalmente, el artículo 55 del Código Orgánico Administrativo establece que corresponde a los órganos colegiados, como los directorios de las empresas públicas, la definición de políticas públicas, la reglamentación interna, la aprobación de planes estratégicos y la supervisión de su ejecución.

De otra parte, el primer inciso del artículo 10 de la LOEP, en concordancia con el artículo 8 del REPFE, señala:

*“Art. 10.- Gerente General.- La o el Gerente General de la empresa pública será designado por el Directorio, de fuera de su seno. Ejercerá la representación legal, judicial y extrajudicial de la empresa y **será en consecuencia el responsable de la gestión empresarial, administrativa, económica, financiera, comercial, técnica y operativa.** Deberá dedicarse de forma exclusiva y a tiempo completo a las labores inherentes a su cargo, con la salvedad establecida en la Constitución de la República.” (Énfasis añadido).*

En este sentido, el artículo 11 ibidem precisa lo siguiente:

“Art. 11.- DEBERES Y ATRIBUCIONES DEL GERENTE GENERAL.- El Gerente General, como responsable de la administración y gestión de la empresa pública, tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

- 1. Ejercer la representación legal, judicial y extrajudicial de la empresa pública;*
- 2. Cumplir y hacer cumplir la ley, reglamentos y demás normativa aplicable, incluidas las resoluciones emitidas por el Directorio;*
- 3. Suscribir las alianzas estratégicas aprobadas por el Directorio.*
- 4. Administrar la empresa pública, velar por su eficiencia empresarial e informar al Directorio trimestralmente o cuando sea solicitado por éste, sobre los resultados de la gestión de aplicación*

de las políticas y de los resultados de los planes, proyectos y presupuestos, en ejecución o ya ejecutados (...)”.

Concordante, el artículo 8 del REPFE reitera que el Gerente General es el representante legal de la empresa pública y **“el responsable de la gestión de la misma y de las autorizaciones emitidas por el Directorio en función de la información por él proporcionada.”** (énfasis añadido).

En ese orden de ideas, se observa que el artículo 9 del citado REPFE, en materia de contratación, prevé en su segundo inciso que la suscripción de contratos es competencia del Gerente General y señala que el Directorio autorizará el inicio de los procesos precontractuales; mientras que, respecto de la contratación de créditos o inversiones, la misma norma asigna competencia al Gerente y al Directorio, en función de los montos. Dicha norma señala:

“Art. 9.- De la contratación de créditos o líneas de crédito e inversiones.- Las autorizaciones de contratación de los créditos o líneas de crédito e inversiones cuyos montos superen el de ordenador de gasto asignado al Gerente General, corresponden al Directorio y, se referirán al análisis estratégico de conveniencia, condiciones de desembolso o demás condiciones generales de la transacción en relación con los fines y objetivos empresariales, siendo responsabilidad del Gerente General todos los procedimientos operativos correspondientes.

En el caso de contrataciones, las autorizaciones del Directorio se circunscribirán al inicio de los procesos precontractuales. No corresponde al Directorio autorizar la suscripción de contratos. El Gerente General suscribirá los contratos de la empresa, una vez que haya verificado el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios en todas las etapas. El conocimiento por parte del Directorio de la suscripción de los contratos no exime de la responsabilidad exclusiva del Gerente General en dichos procesos” (énfasis añadido)

En relación a **“procesos jurídicos”** y mecanismos alternativos de solución de controversias, el artículo 10 del mencionado REPFE reitera el criterio de montos, para asignar competencia al Gerente o al órgano colegiado en los siguientes términos:

“Art. 10.- Facultades en procesos jurídicos y procedimientos alternativos.- Corresponde al Gerente General iniciar, continuar, desistir y transigir en procesos judiciales y en los procedimientos alternativos de solución de conflictos, de conformidad con la ley, cuyos montos no superen el determinado por el Directorio al Gerente General como ordenador de gasto. En aquellos procedimientos que superen dicho monto, deberá solicitar la autorización del Directorio para el inicio de los procesos, siendo responsabilidad de la Gerencia General continuar, desistir y transigir en los mismos. Para solicitar esta autorización, el Gerente General deberá informar al Directorio sobre el riesgo litigioso y relación costo-beneficio de las decisiones en tales procesos judiciales y procedimientos alternativos. (énfasis añadido)

Deberá contarse con el respectivo informe favorable de la Procuraduría General del Estado en aquellos casos en que el ordenamiento jurídico así lo determine.”

Sobre la materia, en pronunciamiento contenido en oficio No. 09404, de 13 de noviembre de 2024, esta Procuraduría concluyó:

“En atención a los términos de la consulta planteada y con base en el análisis jurídico precedente, se concluye que el Gerente General del Banco de Desarrollo del Ecuador B, como representante legal de esta entidad financiera pública, tiene la competencia para suscribir o autorizar la suscripción de contratos que incluyan el sometimiento a arbitraje internacional, conforme lo dispuesto en el inciso cuarto del artículo 42 de la Ley de Arbitraje y Mediación. Esta facultad se fundamenta en las atribuciones establecidas en el artículo 378 del Código Orgánico Monetario y Financiero, el artículo 44 del Estatuto Social del Banco de Desarrollo del Ecuador

BP, y el numeral 6.12 letra b) número 8 del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del BDE BP.

Finalmente, se deberá tener en consideración que, si la autorización para sometimiento a arbitraje internacional está vinculada a una operación que supere los límites autorizados al Gerente General, se requerirá autorización del Directorio, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 375 del COMF.” (énfasis añadido).

De las normas previamente citadas se aprecia que: *i) la dirección y administración de una empresa pública corresponde al Directorio y la Gerencia General; ii) compete al Directorio de la empresa pública la reglamentación interna, aprobar políticas, planes estratégicos y objetivos de gestión, autorizar la contratación de créditos e inversiones, así como la enajenación de bienes, y supervisar su ejecución; iii) la gestión comercial y operativa de la empresa pública compete al Gerente General, según el artículo 10 de la LOEP; iv) la reglamentación interna que expida el Directorio puede prever el monto máximo hasta el cual el Gerente puede actuar como ordenador de gasto; v) la decisión sobre mecanismos alternativos de solución de controversias que se incorporen en instrumentos contractuales debe ser regulada por el Directorio, previendo el monto hasta el cual el Gerente pueda actuar así como aquel monto a partir del que requiere autorización del Directorio.*

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que la expresión “*máxima autoridad de la institución respectiva*”, contenida en el inciso cuarto del artículo 42 de la Ley de Arbitraje y Mediación, alude a la autoridad institucional a la que el ordenamiento jurídico atribuye la representación legal y la responsabilidad por la gestión de la entidad, y a quien corresponde autorizar el sometimiento a arbitraje internacional. Tratándose de empresas públicas, la referida expresión debe interpretarse en armonía con la estructura orgánica prevista en el artículo 6 de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, el artículo 55 del Código Orgánico Administrativo y la normativa interna aplicable; así, la condición de “*máxima autoridad*” le corresponde al Gerente General, y, por ende, es a él a quien le corresponde autorizar el sometimiento a arbitraje internacional, debiendo de observar – en caso de existir – la normativa interna que prevea los montos y condiciones autorizados a éste.

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. 14507

Quito D.M., 29 de diciembre de 2025

Ingeniero
José Jouvin Vernaza

Presidente

SOCIEDAD DE LUCHA CONTRA EL CÁNCER DEL ECUADOR - SOLCA

Guayaquil. -

De mi consideración:

Mediante oficio No. SOLCA-2025-483-P, de 2 de diciembre de 2025, ingresado en el correo institucional de la Procuraduría General del Estado el mismo día, se formuló la siguiente consulta:

“Con tales consideraciones, y al tenor de lo previsto en el artículo 3, literal f) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, siendo SOLCA una institución privada sin fines de lucro y de servicio público, consultamos el alcance de la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Transparencia Social, respecto de la cual consideramos que no estamos sujetos a las normas establecidas en dicha Ley y su Reglamento, y en ese sentido solicitamos una confirmación por parte de la Procuraduría General del Estado.”

Frente a lo cual, se manifiesta lo siguiente:

1. Antecedentes. -

Del oficio remitido y documentos adjuntos se desprende lo siguiente:

Con oficio No. SOLCA-2025-492-P, de 8 de diciembre de 2025, ingresado el mismo día, se adjuntó el informe jurídico, de 2 de diciembre de 2025, suscrito por el Director de Asesoría Jurídica y Secretaría General de la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer del Ecuador (en adelante “SOLCA”), quien citó los artículos 225, 361 y 362 de la Constitución de la República del Ecuador¹ (en adelante “CRE”); 14 y 28 del Código Orgánico Administrativo² (en adelante “COA”); 3, 4 y Disposición General Novena del Ley Orgánica de Transparencia Social³ (en adelante “LOTS”); 11 y Disposición Derogatoria Primera del Reglamento General a la LOTS⁴ (en adelante “RGLOTS”); 1 del Decreto Legislativo, de 30 de octubre de 1953⁵; 7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud⁶ (en adelante “LOSNS”); y la Disposición General Décimo Tercera del Libro I del Código Orgánico Monetario y Financiero⁷. Con fundamento en dichas normas, analizó y concluyó lo siguiente:

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 7 de julio de 2017.

³ LOTS, publicado en el Tercer Suplemento del Registro Oficial No. 112 de 28 de agosto de 2025.

⁴ RGLOTS, publicado en el Octavo Suplemento del Registro Oficial No. 153 de 28 de octubre de 2025.

⁵ Decreto Legislativo de 30 de octubre de 1953, publicado en el Registro Oficial No. 362 de 12 de noviembre de 1953.

⁶ LOSNS, publicada en el Registro Oficial No. 670 de 25 de septiembre de 2002.

⁷ COMF, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 332 de 12 de septiembre de 2014.

“ 1.9. SOLCA forma parte del Sistema Nacional de Salud, según está contemplado expresamente en el artículo 7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Salud, y como tal sujeto a la rectoría del Ministerio de Salud Pública y al control de las autoridades sanitarias en el ámbito de sus respectivas competencias, como el ARCSA y ACCES.

1.10. Como institución privada y de servicio público, SOLCA recibe ingresos de autogestión; ingresos por servicios prestados a la Red Pública Integral de Salud (Vg. IESS y MSP); e ingresos provenientes de la cuota parte de la Contribución del 0.5% a las operaciones de crédito del sistema financiero privado y de cooperativas que se distribuye por partes iguales entre el MSP y SOLCA, según está previsto en la Décimo Cuarta Disposición General del Código Orgánico Monetario y Financiero (...).

1.11. Con los recursos provenientes de la Contribución al 0.5% de las operaciones de crédito SOLCA cubre aproximadamente el 80% del costo de las prestaciones a pacientes institucionales, esto es, aquellos que no tienen ningún tipo de cobertura o seguro de salud. El uso y destino de estos recursos está sujeto a las políticas generales del MSP y sometido al control especial de la Contraloría General del Estado, tal como lo determina la misma ley.

2. Opinión jurídica.-

*2.1. Con tales consideraciones, y al tenor de lo previsto en el artículo 3, literal f) de la Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, **siendo SOLCA una institución privada sin fines de lucro y de servicio público, esta Dirección Jurídica considera que SOLCA y sus Núcleos Regionales no están sujetos a las normas establecidas en dicha Ley y su Reglamento, y en ese sentido solicitamos una confirmación por parte de la Procuraduría General del Estado.*** (énfasis añadido).

2. Análisis. -

Para facilitar el estudio de la consulta, el análisis se referirá a los siguientes puntos: i) la rectoría del MSP en el Sistema Nacional de Salud; y ii) el régimen de control aplicable a las organizaciones privadas sin fines de lucro que prestan servicios de salud.

2.1. La rectoría del MSP en el Sistema Nacional de Salud. -

De conformidad con los artículos 32 y 358 de la CRE, el Estado garantizará el derecho a la salud mediante “programas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud”, ejerciendo la rectoría del sistema nacional de salud a través de la autoridad sanitaria nacional, quien “será responsable de formular la política nacional de salud, y normará, **regulará y controlará todas las actividades relacionadas con la salud, así como el funcionamiento de las entidades del sector**” (énfasis añadido).

En concordancia, el artículo 359 de la CRE establece que el Sistema Nacional de Salud comprenderá “las instituciones, programas, políticas, recursos, acciones y **actores en salud; abarcará todas las dimensiones del derecho a la salud; garantizará la promoción, prevención,**

recuperación y rehabilitación en todos los niveles; y propiciará la participación ciudadana y el control social” (énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 362 de la CRE establece que **“la atención de salud como servicio público se prestará a través de las entidades estatales, privadas, autónomas, comunitarias y aquellas que ejerzan las medicinas ancestrales alternativas y complementarias”** (énfasis añadido).

En este contexto, mediante Decreto Legislativo No. 084⁸, de 6 de junio de 1967, se creó al Ministerio de Salud Pública (en adelante “MSP”) **“para atender los ramos de Sanidad Asistencia Social y los más que se relacionan con la salud en general”**. El MSP es la autoridad sanitaria nacional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de Salud⁹ (en adelante “LOS”), y ejerce la **“rectoría en salud; así como la responsabilidad de la aplicación, control y vigilancia del cumplimiento de esta Ley (...)”** (énfasis añadido).

De manera expresa, el numeral 24 del artículo 6 de la LOS atribuye al MSP la competencia para **“regular, vigilar, controlar y autorizar el funcionamiento de los establecimientos y servicios de salud, públicos y privados, con y sin fines de lucro, y de los demás sujetos a control sanitario”** (énfasis añadido).

En este marco, SOLCA – en su calidad de prestador del servicio de salud – se constituyó como **“una persona jurídica de derecho privado y de servicio público, con finalidad social, sin fines de lucro (...)”**, que tiene a su cargo **“la conducción de la lucha contra el cáncer en todo el país, según el Decreto Legislativo del 15 de octubre de 1953¹⁰”**, conforme lo establecen los artículos 1 y 3 del Estatuto de SOLCA, aprobado por el MSP mediante Acuerdo Ministerial No. 833, de 15 de julio de 2004 (énfasis añadido).

A tales efectos, se observa que SOLCA presta un servicio público impropio, conforme lo define el artículo 34 del Código Orgánico Administrativo¹¹ (en adelante “COA”): **“aquellos cuya titularidad no ha sido reservada al sector público”**, y dispone que **“(l)as administraciones públicas intervendrán en su regulación, control y de modo excepcional, en su gestión”** (énfasis añadido).

Sobre el particular, el tratadista Marienhoff¹² establece que en la prestación de servicios públicos impropios debe existir un control estatal **“más intenso y riguroso”**, al tratarse de actividades ubicadas en el campo del derecho público, agregando que el referido control sobre quienes presten un servicio público impropio **“tiende a impedir que la actividad de tales administrados, lícitamente desarrollados ahora en la esfera del derecho público, dañe al interés general”**.

Finalmente, con relación al control de los recursos de SOLCA, mediante pronunciamiento emitido

⁸ Decreto No. 084, publicado en el Registro Oficial No. 149 de 16 de junio de 1967.

⁹ LOS, publicado en el Registro Oficial No. 423 de 22 de diciembre de 2006.

¹⁰ Decreto Legislativo publicado en el Registro Oficial No. 362 de 12 de noviembre de 1953, “Art. 1º- Encárguese a la Sociedad de Lucha contra el Cáncer del Ecuador S.O.L.C.A., ECUADOR la conducción de la campaña anticancerosa en todo el país, bajo la dirección y vigilancia del Ministerio de Previsión Social”.

¹¹ COA, publicado en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 31 de 7 de julio de 2017.

¹² Marienhoff, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, Tomo II: “Servicios Públicos: Actos de la Administración Pública”, Abeledo-Perrot, 1966. p. 14.

por la Procuraduría General del Estado, contenido en el oficio No. 02338¹³, de 11 de agosto de 2008, se concluyó:

“(...) SOLCA(...) es una entidad de derecho privado que goza de autonomía e independencia, administrativa, económica y financiera, en cambio que, su presupuesto se nutre con ingresos provenientes de rentas establecidas mediante leyes especiales, por tanto son recursos que se encuentran sometidos al control de su correcto uso por parte de la Contraloría General del Estado (...)” (énfasis añadido).

De la normativa citada se concluye lo siguiente: i) el MSP, en su calidad de autoridad sanitaria nacional, ejerce la rectoría, regulación y control de todas las actividades relacionadas con la salud en el territorio nacional; ii) en ejercicio de dicha rectoría, le corresponde regular, vigilar, controlar y autorizar el funcionamiento de los establecimientos y servicios de salud, tanto públicos como privados sin fines de lucro, dentro de los cuales se encuentra SOLCA; iii) SOLCA constituye una persona jurídica de derecho privado, sin fines de lucro, creada mediante decreto legislativo, que presta un servicio público impropio de salud y forma parte del Sistema Nacional de Salud; y, iv) los recursos de naturaleza pública que recibe SOLCA se encuentran sujetos al control de la Contraloría General del Estado.

2.2. El régimen de control aplicable a las organizaciones privadas sin fines de lucro que prestan servicios de salud.-

De conformidad con el artículo 1 de la LOTS, su objeto es “establecer el marco jurídico para promover la **transparencia en las Organizaciones Sociales Sin Fines de Lucro (OSSFL)** que operan en el territorio nacional”, siendo una de sus finalidades “**fortalecer la integridad en la recepción, manejo y gestión de recursos financieros**” con el propósito de “**prevenir el lavado de activos, el financiamiento de la delincuencia organizada, financiamiento de la minería ilegal, la corrupción y en general, el uso indebido de fondos públicos o privados**”, de acuerdo con el segundo inciso del artículo 3 de la norma ibidem. (énfasis añadido).

Para tales efectos, el artículo 6 de la LOTS determina que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (en adelante “SEPS”) es la entidad facultada para vigilar, auditar, intervenir, controlar y supervisar las OSSFL. Sin perjuicio de lo anterior, el primer inciso de la Disposición General Novena de la LOTS establece que las OSSFL que ejerzan funciones públicas y “**cuya operación esté sujeta a marcos regulatorios técnicos sectoriales, serán vigiladas y controladas por el ente rector de su especialidad y competencia específica; y, no se sujetarán a las normas establecidas en la presente Ley**” (énfasis añadido). El segundo inciso de la Disposición General Novena de la LOTS agrega que será el RGLOTS quien “**establecerá el órgano u órganos de regulación, quienes, en el marco de sus respectivas competencias, estarán facultados a emitir la normativa correspondiente**”.

De la normativa citada se concluye lo siguiente: i) la LOTS establece un marco jurídico general orientado a promover la transparencia de las organizaciones sociales sin fines de lucro y a fortalecer la integridad en la gestión de sus recursos financieros; ii) de manera general,

¹³ Oficio No. 02338, publicado en el Registro Oficial No. 436 de 30 de septiembre de 2008.

corresponde a la SEPS la vigilancia, auditoría, intervención, control y supervisión de las OSSFL que operan en el territorio nacional; y, *iii*) sin embargo, las OSSFL que ejercen funciones públicas y cuya operación se encuentra sujeta a marcos regulatorios técnicos sectoriales se encuentran expresamente excluidas del ámbito de aplicación de la LOTS, en la medida en que su regulación, vigilancia y control corresponde al ente rector competente en razón de la materia.

3. Pronunciamiento. -

En atención a los términos de la consulta se concluye que, de acuerdo con los artículos 4 y 6 de la Ley Orgánica de Salud; la Disposición General Novena de la Ley Orgánica de Transparencia Social, las organizaciones sociales sin fines de lucro – como lo es la Sociedad de Lucha Contra el Cáncer del Ecuador – SOLCA –, cuya operación esté sujeta a marcos regulatorios técnicos sectoriales, **serán vigiladas y controladas por el ente rector de su especialidad y competencia específica, no se sujetarán a las normas establecidas en la Ley Orgánica de Transparencia Social ni su Reglamento.**

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

*Defendemos al Estado
para proteger tus derechos*

Manual de Defensa Jurídica del Estado

Descárgalo aquí:



www.pge.gob.ec